

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE
L'ORGANISATION COMMUNALE
EN ALBANIE

(Loi du 1^{er} avril 1929)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 10 décembre 1941, à 14 heures

PAR

Fejzullah SEIDINI

Président : M. ROLLAND, Professeur.

*Suffragants : { M. MESTRE, Professeur.
 { M. WALINE, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1941

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Nom du Candidat : **SEIDINI.**

Prénoms : **Fejzullah.**

Date de la soutenance : 10 décembre 1941

Numéro d'ordre : 114

1

SEIDINI (Fejzullah). — De l'organisation communale en Albanie (Loi du 1^{er} avril 1929). — Paris, Jouve et C^{ie}, 1941. In-8°, 111 p.

(Thèse de droit. Etat. Paris, 1941. N° 114.)

2

SEIDINI (Fejzullah). — De l'organisation communale en Albanie (Loi du 1^{er} avril 1929). — Paris, Jouve et C^{ie}, 1941. In-8°, 111 p.

(Thèse de droit. Etat. Paris, 1941. N° 114.)

3

SEIDINI (Fejzullah). — De l'organisation communale en Albanie (Loi du 1^{er} avril 1929). — Paris, Jouve et C^{ie}, 1941. In-8°, 111 p.

(Thèse de droit. Etat. Paris, 1941. N° 114.)

4

SEIDINI (Fejzullah). — De l'organisation communale en Albanie (Loi du 1^{er} avril 1929). — Paris, Jouve et C^{ie}, 1941. In-8°, 111 p.

(Thèse de droit. Etat. Paris, 1941. N° 114.)

Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE
L'ORGANISATION COMMUNALE
EN ALBANIE

(Loi du 1^{er} avril 1929)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 10 décembre 1941, à 14 heures

PAR

Fejzullah SEIDINI

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : { *M. MESTRE, Professeur.*
 { *M. WALINE, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1941

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



DE L'ORGANISATION COMMUNALE EN ALBANIE

INTRODUCTION

L'Albanie est peut-être, de tous les pays, celui qui a le moins bénéficié de l'éveil de la curiosité de l'Europe. A peine trouve-t-on en langue française sur ce pays quelques vieux ouvrages qui ne traduisent plus la réalité des choses. La raison de cette indifférence réside peut-être dans les jugements erronés que certains ont porté sur l'Albanie. M. Délaisi, en 1913, n'écrivait-il pas : « Nul pays n'est plus fermé à la civilisation, le Sahara est mieux connu, le Thibet à peine plus mystérieux. » Si cette pensée caractérisait peut-être à l'époque ce coin de l'Europe, resté arriéré pour des raisons politiques et sociales que nous n'avons pas à commenter ici, on peut la considérer comme tendancieuse à partir de la troisième décade du ^{xx}e siècle, alors que les Albanais, ayant retrouvé la paix intérieure et extérieure, en déjouant les intrigues politiques de ceux qui menaçaient leur unité nationale, se mirent à l'œuvre de reconstruction,

d'organisation et de réforme d'ordre social, juridique et administratif, en s'inspirant des exemples et des méthodes des nations occidentales.

Cette nouvelle orientation du pays vers le progrès et la civilisation a été précédé d'une époque transitoire de difficultés d'ordre intellectuel et matériel. Le manque de cadres, d'hommes compétents et d'esprit d'initiative étaient autant d'obstacles à la construction rapide d'un ordre nouveau, car si les Albanais avaient déjà conscience de leur nationalité, ils faisaient encore partie de la vieille école turque avec ses méthodes orientales et sa routine administrative. Un certain temps était donc nécessaire pour la préparation du terrain et de l'état d'esprit du peuple à l'introduction d'institutions nouvelles. Une révolution sociale aurait été mal reçue, vouée à l'échec le plus complet et aurait même occasionné des troubles dans la structure interne du pays. Enfin, toute tentative d'amélioration et de réforme dans l'ensemble de la vie sociale se serait heurtée pendant la durée de la guerre de 1914 à l'occupation de l'Albanie par les armées de quelques puissances belligérantes, qui imposaient leurs administrations et leurs propres lois aux régions qu'elles occupaient ; c'est ainsi, par exemple, que, pendant cette période a fonctionné dans les tribunaux répressifs de Korça le système du jury, introduit par les troupes françaises d'occupation.

Aussi donnerons-nous un aperçu général de l'organisation administrative de l'Albanie en prenant comme point de départ les années qui ont suivi la

fin de la grande guerre ; nous tâcherons de dégager au fur et à mesure les grands traits caractéristiques de cette administration, dont l'histoire n'est autre chose que le produit de l'évolution d'un organisme vivace et complexe, qui s'est développé dans un milieu plus ou moins favorable, en se transformant sans cesse à la fois par la vertu d'une mystérieuse volonté propre et sous l'influence de forces extérieures sur lesquelles il a réagi à son tour.

Au point de vue administratif, l'Albanie est divisée en provinces constituant autant de départements subdivisés eux-mêmes en arrondissements. Chaque arrondissement est à son tour partagé en districts qui sont les plus petites cellules administratives du pays. Ce sont, somme toute, les anciennes divisions administratives turques qui ont été conservées.

De même que le département français a son origine, ces divisions ne sont que des circonscriptions administratives sans personnalité morale reconnue, servant de base à la répartition des services de l'Etat.

Dans chaque département, arrondissement et district, il y a un organe exécutif qui est respectivement le préfet, le sous-préfet et le chef de district et un organe consultatif : le conseil administratif.

Le préfet est le principal agent local du gouvernement dans le département ; c'est sur sa tête que reposent tous les pouvoirs administratifs de l'Etat dans la circonscription. Le gouvernement peut le choisir comme il lui plaît ; c'est un personnage éminemment amovible, nommé par décret contresigné par le

Ministre de l'Intérieur. Il peut être révoqué, déplacé, mis en disponibilité au gré du gouvernement ; il ne peut pas quitter son poste sans l'autorisation du Ministre de l'Intérieur.

Au titre de représentant et d'agent du pouvoir central dans le département, le préfet est chargé de surveiller l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés ; il a qualité d'officier de police judiciaire pour les délits contre la chose publique, pour les crimes de trahison ou de conspiration ; il est chargé de représenter toutes les administrations civiles de l'Etat, c'est-à-dire qu'il doit assurer sa représentation dans toutes les opérations juridiques : contrats, marchés, instances, etc... Ainsi qu'on va le voir plus bas, il exerce, en général, la tutelle administrative sur les organismes municipaux et communaux et sur les établissements publics locaux. C'est du préfet que relèvent tous les services civils techniques dans le département ; entre les chefs de ces services et les ministres compétents s'intercale nécessairement le préfet ; si ces services relèvent du ministre, c'est seulement par son intermédiaire. Cette position de chef de l'administration dans le département lui réserve le droit de contrôle et de surveillance sur tous les fonctionnaires des services publics ; en vertu de ce droit il exerce le pouvoir disciplinaire qui peut aller jusqu'à la révocation du fonctionnaire légalement justifié. L'intéressé a, pour faire valoir ses droits, un recours gracieux devant l'autorité qui a pris la mesure et un recours hiérarchique devant le ministre.

Pourtant échappent à cette autorité du préfet, les services de la justice judiciaire qui relèvent directement du Garde des Sceaux et les services de caractère militaire ; cependant en ce qui concerne ces derniers, en cas de danger grave qui menace l'ordre public, le préfet peut donner des ordres et exiger l'aide des autorités militaires, quand les forces normales de police dans le département ne sont pas suffisantes. Dans ce cas, les autorités militaires doivent obéir, sauf le droit pour elles d'exiger un ordre écrit.

En relation avec son conseil administratif, le préfet instruit préalablement les affaires dont le conseil sera saisi, il est chargé d'en exécuter les décisions.

Pour remplir ses attributions, le préfet prend des décisions qui sont soit réglementaires, soit individuelles, suivant qu'elles concernent un nombre indéterminé de personnes ou de situations, ou bien une personne ou une situation déterminée. Les lois et décrets reconnaissent au préfet le droit de réglementer sur un certain nombre de questions concernant le département, par exemple en matière de sûreté, de sécurité et de salubrité publiques, de police, de chasse, etc... Cependant ce pouvoir du préfet est assez réduit, au moins pour les services généraux, les décisions réglementaires les concernant émanent, en général, du ministre.

Contre les arrêtés du préfet, les particuliers ont deux moyens de protection : un recours gracieux devant l'auteur même de l'acte et un recours hiérarchique adressé au Ministre.

Le préfet est assisté dans ses fonctions d'un secrétaire général dont le rôle principal est de l'aider comme auxiliaire et de faire sa correspondance ; d'un cabinet du préfet composé de fonctionnaires nommés et rémunérés par l'Etat et de bureaux.

Dans chaque département, à côté du préfet, il y a un conseil administratif de préfecture ; c'est un organe délibérant et consultatif. Ce serait une erreur de voir en lui l'image d'un conseil interdépartemental français, car il ne constitue pas un tribunal administratif. D'autre part la composition de ce conseil de préfecture, le recrutement de ses membres et ses attributions sont autant de traits qui le différencient du Conseil général en France.

Le conseil de préfecture comporte des membres de droit qui sont des fonctionnaires des services publics de l'Etat et des membres élus. Les membres de droit sont : le préfet qui préside le Conseil, le secrétaire général de la préfecture, le directeur des finances, le chef de bureau des travaux publics, l'Inspecteur de l'instruction publique. Les membres, élus au suffrage indirect, sont au nombre de quatre. Le collège électoral est composé des chefs de village et des membres de l'assemblée municipale (loi du 23 mai 1928 sur l'organisation de l'administration civile). Les élections ont lieu le jour fixé par l'administration, le vote est secret et le bureau est présidé par le Président du Tribunal civil. Sont éligibles, tous les électeurs âgés de plus de vingt-cinq ans, domiciliés dans le département, qui ont une certaine expérience des affaires

administratives et qui ne sont pas frappés d'une inéligibilité absolue ou relative. Les intéressés doivent poser leur candidature par écrit. La liste des candidats est portée à la connaissance du public le jour des élections. Les élections ont lieu au scrutin de liste, à raison de douze noms par bulletin. C'est parmi les candidats qui ont obtenu le plus de voix que le Ministre de l'Intérieur choisit et nomme les quatre membres qui feront partie du Conseil administratif. Les élections ont lieu tous les deux ans. Le contentieux électoral est déféré au juge de paix.

Les Conseils administratifs sont des organismes permanents. Ils ont deux attributions essentielles : prendre des délibérations et donner des avis aux organes exécutifs, qui souvent sont obligés de les consulter avant de statuer. Il est de leur compétence de préparer et de fixer les conditions des contrats administratifs concernant le département, de décider des divers travaux que l'organe exécutif va mettre à l'adjudication et de prendre les décisions nécessaires à la gestion des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat, de s'occuper de la répartition de quelques impôts et de se prononcer sur quelques réclamations formées par les particuliers, notamment en matière de contributions directes et taxes assimilées. Ainsi, une partie du contentieux fiscal est-il porté aux Conseils administratifs, en vertu de textes précis.

Les conseillers sont, en général responsables des délibérations qu'ils prennent.

Toutes les décisions des conseils administratifs des

départements peuvent être attaquées par voie d'appel devant le Conseil d'Etat, dans un délai de cinq jours à partir de la communication de la décision. Les particuliers qui mettent obstacle à l'exécution des décisions des conseils administratifs sont passibles d'une amende de trente à cent francs-or, fixés par les Conseils eux-mêmes.

Individuellement, les conseillers font partie de différentes commissions qui se tiennent dans le département.

Devant le personnage très considérable qu'est le préfet et le rôle important qu'il joue en tant que président du Conseil administratif, les conseillers, pour la plupart fonctionnaires de l'Etat, placés sous son autorité, pèsent d'un poids bien mince dans la balance des délibérations. Tout cela fait que les conseils administratifs sont des organismes assez défectueux, placés sous l'influence du pouvoir central et, par suite, les services régionaux sont sacrifiés devant les intérêts supérieurs des services généraux de l'Etat.

Le sous-préfet est l'agent de l'Etat dans l'arrondissement. Il est le subordonné du préfet qui exerce sur lui le pouvoir hiérarchique et devant lequel il est responsable. Il a dans son arrondissement, les mêmes attributions que les lois et règlements reconnaissent au préfet dans le département. Ce dernier peut lui déléguer une partie de ses fonctions.

Le sous-préfet est assisté d'un conseil administratif qu'il préside. Quant à ses attributions et au règlement de ses élections, le conseil d'arrondissement est régi

par les mêmes textes que le conseil départemental. Il est composé de membres de droit et seulement de deux membres élus, choisis par le préfet, dans une liste qui ne porte que six noms.

Le Conseil administratif de l'arrondissement statue en premier ressort, à charge d'appel devant le conseil du département, dans les cinq jours qui suivent la communication de la décision.

Le sous-préfet est le supérieur hiérarchique des chefs de district auxquels il donne des ordres relativement à l'administration locale.

Dans chaque district on trouve un conseil administratif, composé uniquement de membres élus ; l'élection des conseillers est reconnue par décret du préfet. Le peu d'importance politique du district par rapport à celle de l'arrondissement et du département, explique le défaut de membres de droit dans la composition de ce conseil. Celui-ci est présidé par le chef de district et il se réunit toutes les semaines ; ses délibérations portent sur des affaires concernant l'administration du district. L'activité des chefs et les décisions des conseils de district sont soumises au contrôle du préfet.

Nous nous sommes occupés jusqu'ici de la façon dont est divisé le pays et comment il est administré par les organes du pouvoir central. A côté de cette personne morale qu'est l'Etat, centre unique de tous les services publics généraux et régionaux, il y a des villes auxquelles le législateur, en raison de l'importance économique et sociale des agglomérations et

des besoins collectifs multiples des habitants, a conféré la personnalité morale. Les agglomérations urbaines qui ont ce privilège d'être dotées d'un régime municipal sont les chefs-lieux de département et d'arrondissement, seuls centres importants du pays (1). Donc ces villes se présentent comme une institution légale de droit public ; ce caractère a été reconnu avant même que l'unité du pays ait été complètement réalisée et le pouvoir central consolidé.

Dans le système du droit public albanais, les villes, en tant que corps d'administration distincts de celui de l'Etat, sont soumises à un régime administratif uniforme, qui est le régime municipal, assuré par des organes locaux distincts des agents du pouvoir central. En somme, la situation est la suivante : s'agit-il de la gestion de services publics locaux ou de la représentation des intérêts locaux dans une ville, cela relève de la compétence des organismes municipaux, au contraire, s'agit-il de création ou d'administration de services publics généraux ou régionaux concernant une province, ou une circonscription quelconque, cela est de la compétence du pouvoir central et de ses agents en province.

1. Voici les villes chefs-lieux de département : Tirana, Shkroda, Korça, Durrës, Vlona, Elbasani, Berati, Gjinokastr, Kosova, Peskopi.

Chefs-lieux d'arrondissement : Pogradec, Kavaja, Tepelena, Bilishti, Skrapari, Quhës, Shijaku, Malsi e mathe, Mirdita, Himara, Perneti, Lushnje, Libhova, Mallakastra, Kurveleshi, Gramshi, Puka, Zergani, Leskoviku, Luma, Kruja, Fieri, Delvina, Mati, Konispoli, Pegini, Leshi, Dukagjini, Kolonja, Bunjaj.

Avec cette solution décentralisatrice en faveur des chefs-lieux de département et d'arrondissement, les considérations d'ordre local et la gestion des services publics intéressant les communautés urbaines sont mieux assurés. Or, régir les services municipaux, c'est, pour l'administration, s'occuper des finances de la ville. Créer des services publics, administrer, cela implique donc le vote d'un budget distinct de celui de l'Etat, dont les recettes sont constituées pour la plupart d'impôts municipaux, de taxes spéciales, d'emprunts et de subventions de l'Etat.

L'administration municipale est représentée par trois organes : le maire qui est l'organe exécutif, l'assemblée générale et le conseil municipal qui sont les organes délibérants.

La nomination du maire est une question qui a reçu deux solutions différentes : sous l'empire de la loi du 5 décembre 1921, époque de régime à tendances libérales, le maire était imposé à l'Etat par les électeurs. La loi du 27 mai 1928, sur la réorganisation de l'administration municipale, votée sous un gouvernement autoritaire a introduit la nomination du maire par décret royal, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, le conseil de cabinet entendu.

Le maire est le chef de la police municipale, à ce titre il fait des règlements qui, comme tous les règlements, sont sanctionnés par des peines de simple police, prononcées par le conseil municipal, exécutoires immédiatement. La décision du conseil peut être attaquée dans ce cas, par voie d'appel devant le

juge de paix, dans les dix jours qui suivent la communication de la décision.

Le maire doit exécuter les décisions de l'assemblée et du conseil dont la plus importante est le vote du budget. Le maire exécute donc le budget municipal en ordonnant les dépenses. Il doit en outre assurer la représentation de la ville dans toutes les opérations juridiques : instances, contrats, marchés, etc... Il contrôle et surveille tous les fonctionnaires municipaux. Il est chargé de la gestion du domaine public de la ville, à ce titre il délivre des permis de stationnement et des permissions de voirie. C'est à lui que revient le soin d'organiser les services municipaux créés par décision de l'assemblée.

Somme toute, le maire, en Albanie, a toutes les attributions qu'a le maire en France en tant que représentant local de la commune.

L'assemblée générale est l'organe municipal délibérant le plus important ; ses membres sont élus pour quatre ans au suffrage universel et au scrutin de liste. D'après la dernière loi municipale du 30 avril 1934, l'assemblée se compose de 6 à 16 conseillers suivant la densité de la population et l'importance de la ville (1). Sont éligibles les électeurs domiciliés dans

1. 6 conseillers dans les villes atteignant 5.000 habitants.

10 conseillers pour les villes d'une population de 5.000 à 10.000 habitants.

14 conseillers pour les villes de 10.001 à 20.000 habitants.

16 conseillers pour les villes de 20.001 à 30.000 habitants.

Lorsqu'une ville compte plus de 30.000 habitants, il est ajouté un conseiller pour 5.000 habitants.

la ville ou qui y ont une résidence de 6 mois au moins et qui ne sont pas atteints d'une inéligibilité absolue ou relative. Sont frappés d'une inéligibilité absolue, les interdits, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire, les militaires en activité de service, les fonctionnaires de l'Etat ; sont frappés d'inéligibilité relative, les membres du conseil administratif du département, de l'arrondissement ou du district auxquels la ville appartient, les fonctionnaires et les concessionnaires municipaux ainsi que les associés et les employés de ces derniers. Ne peuvent être à la fois membre de la même assemblée municipale : un père et son fils, un grand-père et son petit-fils, un oncle et son neveu, un beau-père et son gendre, ni deux frères ; dans un cas semblable, est considéré comme élu, celui des deux parents qui a obtenu le plus de voix aux élections.

La commission des élections est formée de deux délégués du conseil administratif du département ou de l'arrondissement, présidée par le président du tribunal civil ou par le juge de paix suivant qu'il s'agit d'une ville chef-lieu de département ou chef-lieu d'arrondissement. La commission prépare et publie la liste des électeurs dans les dix jours qui précèdent les élections. Le contentieux de l'établissement de la liste ainsi que celui des élections est de la compétence des tribunaux judiciaires. Le recours doit être porté soit devant le tribunal civil pour les villes chefs-lieux de département, soit devant le juge de paix pour les autres villes. Le délai court du jour

de la publication de la liste ou de la date des élections suivant qu'il s'agit du contentieux de l'établissement de la liste ou du contentieux des élections. Dans les deux cas le délai est de 5 jours.

L'assemblée municipale n'est pas un organe permanent ; elle n'a le droit de fonctionner que pendant des sessions. Primitivement de quatre, le nombre de ses sessions a été réduit à trois par la loi du 30 avril 1934. La durée de chaque session est de quinze jours, mais elle peut être prolongée, sur la demande de l'assemblée, avec l'autorisation du préfet (pour les chefs-lieux d'arrondissement) ou du Ministre de l'Intérieur (pour les chefs-lieux de département).

Dans la session de novembre l'assemblée discute et vote le budget municipal de l'année à venir. Dans la session de mai, elle prend des délibérations sur les affaires municipales, et contrôle le fonctionnement des services publics locaux. Dans la session d'août elle ratifie l'exécution du budget de l'année passée et contrôle l'activité des fonctionnaires municipaux.

A la demande du maire ou du conseil municipal et avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, l'assemblée peut avoir des sessions extraordinaires, d'une durée maximum de 10 jours où sont délibérées les affaires pour lesquelles la session a été demandée.

L'assemblée élit son président dans son sein à la première séance de chaque session. Elle fait son règlement et dresse l'ordre du jour, les séances sont

publiques. Le maire a accès aux séances et prend la parole toutes les fois qu'il le demande.

L'assemblée municipale peut être dissoute par décret motivé du chef de l'Etat, pris après avis conforme du conseil des ministres. Le Ministre de l'Intérieur peut ajourner les séances de l'assemblée pour un temps maximum de un mois.

Les attributions de l'assemblée municipale ne sont pas limitées au rôle financier qu'elle a en votant les recettes et les dépenses du budget municipal. Ce rôle, qui est évidemment très important, est lié à son rôle administratif, qui est de prendre des délibérations sur la création et l'administration des services publics locaux, sur la gestion des biens municipaux, sur les modalités des concessions d'intérêt local, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, sur l'acceptation de dons et de legs, sur les règlements de la police municipale, sur les emprunts, etc...

Le maire et l'assemblée municipale sont des autorités décentralisées. Elles sont sous la tutelle administrative du pouvoir central. Cette surveillance a une portée considérable et se manifeste de différentes manières ; tantôt sur la personne elle-même (révocation du maire, suspension d'une session de l'assemblée pendant un mois, dissolution de l'assemblée), tantôt sur les actes et les décisions. Bien que les délibérations de l'assemblée municipale soient réglementaires en général, les plus importantes sont soumises à l'approbation du pouvoir central, en vertu du droit de tutelle qu'il exerce : emprunt dont le mon-

tant dépasse le 1/10 des revenus municipaux (1), vote du budget (2).

Enfin, en cas de conflit entre le maire et l'assemblée municipale, c'est au préfet qu'il appartient d'arbitrer ce conflit. La décision du préfet peut être attaquée par la voie de recours hiérarchique devant le Ministre de l'Intérieur dont la décision est définitive. Ce contrôle de tutelle du pouvoir central sur les autorités municipales est administratif à tous les degrés.

Les décisions de l'assemblée municipale peuvent être attaquées devant le conseil administratif de la circonscription dont fait partie la ville, dans les cinq jours à dater de la communication de la décision ; pourtant, la sentence rendue par ce conseil n'est pas définitive, elle peut être attaquée à son tour, dans les dix jours qui suivent, devant le conseil administratif du département ou devant le Ministre de l'Intérieur, suivant que le premier recours a été formé devant le conseil administratif de l'arrondissement ou devant celui du département.

Ce double recours contre les décisions de l'assemblée municipale s'exerce par voie de tutelle.

1. Un emprunt qui dépasse 1/10 des revenus municipaux ne peut être contracté sans l'approbation du conseil des Ministres.

2. Le budget des villes chefs-lieux d'arrondissement est approuvé par le conseil administratif du département ; s'il demande des modifications, l'affaire est portée devant le Ministre de l'Intérieur qui décide définitivement s'il y a lieu ou non de procéder à ces modifications.

Le budget des villes chefs-lieux de département est approuvé par le Ministre de l'Intérieur ; s'il demande des modifications l'affaire est du ressort du conseil des ministres. Ce dernier décide alors définitivement.

Le conseil municipal assure une délégation permanente de l'assemblée générale. Il est composé du maire, qui le préside et de deux membres choisis par le Ministre de l'Intérieur dans une liste de quatre membres élus par l'assemblée dans son sein (le conseil municipal de la capitale comprend quatre membres choisis dans une liste de huit).

Servant de trait d'union entre l'assemblée municipale et le maire, le conseil a pour attributions d'aider celui-ci à la préparation du budget, de veiller à son exécution ainsi qu'à la réalisation de toutes les décisions de l'assemblée, de contrôler mensuellement la comptabilité municipale, de fixer les conditions des adjudications à faire et le montant des amendes de simple police, dans les limites des textes en vigueur. Sur la proposition du maire, il nomme, révoque les fonctionnaires municipaux et exerce sur eux le pouvoir disciplinaire. Cependant, en vertu du pouvoir de tutelle qu'exerce le gouvernement sur les autorités municipales, ces mesures doivent être approuvées par le préfet ou le Ministre lorsqu'elles concernent des fonctionnaires supérieurs (1).

1. Le conseil peut librement nommer et révoquer les fonctionnaires municipaux dont le traitement ne dépasse pas 120 fr.-or il peut aussi prendre contre eux des mesures disciplinaires.

Pour ceux dont le traitement est de 120 à 200 fr.-or, il lui faut l'approbation du préfet et pour les fonctionnaires ayant un traitement supérieur à 200 fr.-or, l'agrément du Ministre de l'Intérieur est nécessaire.

Pour les fonctionnaires des services techniques municipaux (médecins, vétérinaires, sage-femmes etc...) il faut en outre l'approbation du directeur général de la Santé Publique et celle du Ministre de l'Economie Nationale.

Le conseil aide l'assemblée dans son rôle financier ; il prépare la fixation et la répartition des taxes et impôts municipaux, dans les limites fixées par les lois, ceux-ci ne deviennent définitifs qu'après l'approbation de l'assemblée. Il peut décider le transfert des fonds du budget d'un chapitre ou d'un article à l'autre, mais ce transfert doit être ratifié par l'assemblée.

Le conseil fait son règlement et dresse l'ordre du jour de ses séances qui ne sont pas publiques.

En bas de l'échelle de la division administrative du pays en départements, arrondissements et districts, à part les villes à régime municipal dont nous venons de tracer les grandes lignes, existent naturellement des agglomérations rurales, des villages et des bourgs ; dans chacune de ces localités on trouve un « conseil de village » composé d'un chef et de deux membres, tous élus pour un an au suffrage universel. L'objet de ce conseil est de publier les lois et les règlements publics dans la localité, de communiquer aux autorités compétentes les événements relatifs à l'ordre public et ceux concernant l'état civil des habitants ; c'est enfin lui qui administre les biens indivis que la communauté peut avoir.

C'est somme toute, ce conseil de village qui sert de trait d'union entre les pouvoirs publics et la population rurale dont il est le représentant.

Telles étaient les grandes lignes de l'administration albanaise jusqu'à l'importante loi du 1^{er} avril 1929. A l'exception des villes, qui formaient des corps d'ad-

ministration distincts de l'Etat, la totalité de l'autorité administrative dans le pays, était confiée aux représentants du pouvoir central, placés soit au centre, soit dans les provinces.

Les départements, les arrondissements et les districts étant des morceaux de territoire servant seulement de base à la répartition des services publics, le pouvoir central dirigeait effectivement et de la même manière, les services généraux et les services régionaux, sacrifiant souvent les seconds aux premiers. En somme, il n'y avait qu'une seule personne morale de droit public, elle englobait tous les services qui ne relevaient pas de l'administration municipale : c'était l'Etat.

Ce système diversifié entre l'administration des villes et le reste du pays avait pour résultat l'abandon complet des régions et des campagnes qui préoccupaient peu le pouvoir central dont pourtant elles relevaient directement. L'Etat faisant toujours prévaloir l'intérêt national sur les considérations purement régionales et surtout rurales.

Donc administration locale seulement dans les centres urbains et centralisation presque absolue pour le reste du pays, voilà les deux traits caractéristiques du régime administratif albanais jusqu'en 1929. Il faut remonter au système de l'An VIII, introduit en France par le gouvernement du Consulat, pour trouver un régime aussi centralisé. Son introduction en Albanie se justifiait pourtant à l'époque pour deux raisons : parce qu'on se trouvait alors en présence

d'un pays dans lequel l'unité de l'Etat était vacillante et menacée en raison de crises intérieures et de périls extérieurs et ensuite, parce que les particuliers, surtout dans les campagnes, qui n'avaient qu'une formation sociale et intellectuelle très rudimentaire, n'étaient pas en état de supporter une décentralisation accentuée.

Malgré ces justifications, ce système avait des conséquences fâcheuses, résultant non seulement des inconvénients de tout régime centralisé, mais aussi au point de vue de pure géographie administrative : le centre administratif était très éloigné de l'ensemble des administrés ruraux qui souffraient de la distance qui les séparait des services publics gérés par le pouvoir central. Dans le district par exemple, qui était la plus petite cellule administrative du pays, une bonne partie de la population trouvait inaccessibles les autorités administratives, car l'inexistence des moyens de communication modernes rendait tout déplacement sinon impossible du moins très difficile.

Les conséquences de ce régime administratif s'avéraient d'autant plus néfastes, qu'une réforme très importante allait être introduite dans la législation albanaise, c'était le Code civil, dont l'une des conditions d'application était le rapprochement du centre administratif de l'administré. Il fallait pour cela créer des circonscriptions de dimensions réduites et leur conférer la personnalité morale de droit public. C'est ce que fit la loi du 1^{er} avril 1929, appelée couramment *loi des Communes*.

Les principales modifications qu'elle apporte à la situation antérieure que nous venons de décrire sont :

- a) La suppression des districts ;
- b) La division du territoire national en communes, circonscriptions de dimensions réduites.
- c) La reconnaissance de la personnalité morale aux communes nouvellement créées.

Avec la loi du 1^{er} avril 1929, le régime municipal déjà existant, mais qui était quelque chose d'exceptionnel a été étendu et généralisé. Une certaine homogénéité caractérise donc l'administration publique depuis 1929, en ce sens que le régime communal est devenu le droit commun de tout le territoire albanais. Ce n'est pas cependant un système d'uniformité : le législateur, pour des raisons techniques et économiques, n'a pas voulu assimiler complètement le régime des communes qu'il créait à celui des villes qui possédaient déjà une administration locale. Il est utile de bien préciser que le régime municipal dans les villes et le régime communal des agglomérations rurales ne présentent pas le même aspect. Entre les deux systèmes il existe des différences fondamentales qui sont :

1^o *Une différence d'organisation* : les communes ne possèdent pas le conseil municipal qui, dans les villes sert de liaison entre l'assemblée et le maire. Dans les communes il n'y a qu'un organe délibérant : c'est le conseil communal ;

2^o *Une différence de compétence* : ainsi qu'on va le

voir au cours de cette étude, la loi de 1929 a conféré aux conseils communaux quelques attributions d'ordre judiciaire que ni l'assemblée, ni le conseil municipal n'ont dans les villes ;

3^o Remarquons aussi qu'une municipalité urbaine ne comprend nécessairement qu'une seule ville, alors qu'une commune peut englober une ou plusieurs agglomérations rurales.

En outre, les deux régimes d'administration locale ne sont pas réglés par les mêmes textes, en effet, la loi de 1929 ne s'occupe que de la création et de l'organisation des communes. Les centres urbains qui possédaient, depuis longtemps déjà, une organisation municipale, sont régis par des textes différents de ceux qui réglementent les communes (1).

Cette diversité entre les deux régimes se traduit d'ailleurs en langue albanaise par l'emploi d'une terminologie différente suivant qu'il s'agit d'une ville (maire, municipal), ou d'une commune (chef de commune, communal).

Malgré la coexistence de ces deux systèmes locaux différents, il n'en reste pas moins vrai que le régime communal constitue depuis 1929 le droit commun dans l'administration provinciale. La commune a attiré l'attention et la sollicitude des pouvoirs publics.

1. Ces principaux textes sont : la loi du 24 décembre 1921 sur l'organisation municipale ; la loi du 14 février 1922 sur l'élection des assemblées municipales ; la loi du 20 avril 1927 sur les finances municipales et la loi du 30 avril 1934 sur la réorganisation du régime municipal.

C'est une personne administrative qui promet un avenir sûr.

Ainsi la loi du 1^{er} avril 1929 a consacré l'une des plus grandes réformes de l'administration albanaise.

Elle fera l'objet de cet ouvrage.

Le chapitre préliminaire sera consacré aux caractères généraux du régime communal albanais.

Nous étudierons dans la première partie de cette étude les organes communaux :

CHAPITRE I. — L'organe exécutif (le chef de commune).

Section I. — Nomination.

Section II. — Attributions.

Section III. — Contrôle de tutelle.

Section IV. — Le secrétaire de commune.

CHAPITRE II. — L'organe délibérant (le conseil de commune).

Section I. — Règles de recrutement et de fonctionnement.

Section II. — Attributions et liberté d'action du conseil communal.

Dans une deuxième partie, nous verrons l'organisation de quelques services publics communaux.

CHAPITRE I. — Les finances communales.

I. — Les recettes.

II. — Les dépenses.

III. — Le budget.

CHAPITRE II. — La juridiction communale.

I. — Composition.

II. — Compétence.

III. — Procédure.

CHAPITRE III. — La police communale.

CONCLUSION.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Caractères généraux du régime communal.

A. — La commune albanaise est une institution légale.

L'article 1^{er} de la loi de 1929 sur la législation communale dit : « Tout le territoire albanais, à part les villes chefs-lieux de département et d'arrondissement où existe déjà le régime municipal est soumis à l'organisation communale conformément à cette loi. » En Albanie, la commune n'est donc pas un produit de l'histoire, c'est l'œuvre de la loi, elle se présente comme une institution légale dont les conditions de création et d'existence sont précisées par le législateur.

Une agglomération ne constitue juridiquement une commune que si sa population atteint 2.500 habitants. Au cas où cette condition n'a pu être satisfaite, la commune est constituée par l'association de deux ou plusieurs hameaux, mais alors, entre les divers villages composant son unité territoriale et celui qui est choisi comme chef-lieu de commune, la distance ne doit pas être supérieure à 15 km. ; par contre le minimum de 2.500 habitants n'a pas à être respecté.

Une commune peut donc comprendre une ou plusieurs agglomérations suivant leur distance et la densité de la population ; en fait, presque toutes sont formées par le groupement de deux ou plusieurs villages, dans le souci d'éviter de toutes petites communes.

Quant à leur superficie, les communes sont très inégales, mais elles forment en général des compartiments plus petits que les districts qui existaient avant 1929. La délimitation de leur territoire a été l'objet d'études méticuleuses des auteurs de la loi de 1929 ; les conseils de village ont dû arrêter les limites de chaque village et mentionner les contestations provenant de l'existence de biens communs à plusieurs agglomérations limitrophes (pâturage, bois, forêts, etc.). Les litiges survenus à propos de ces biens ont été portés devant le conseil administratif du département ou de l'arrondissement qui devait le trancher dans les deux mois, avec possibilité pour la partie lésée de faire appel devant le juge de paix dans les 30 jours à partir de la communication de la décision. Le jugement du juge de paix, rendu en dernier ressort, est transcrit par les soins du chef de la commune intéressée. D'autre part, la loi a bien précisé que l'intégration d'un hameau à une commune ne doit léser en aucune manière le droit d'administration qu'a le conseil du village sur les biens communs de l'agglomération ; de même, les servitudes auxquelles un village peut être assujéti au profit d'un autre, qu'ils appartiennent ou non à la même commune, continuent d'exister et sont régies par le Code civil.

Enfin, cette œuvre n'a pas été accomplie sans tenir compte des aspirations et affinités existant entre les groupements d'habitants à faire partie d'une seule unité administrative.

C'est par suite de la combinaison de ces considérations que les 2.584 hameaux et villages albanais ont été groupés en 192 communes d'une population de 1.000 à 10.000 habitants (1) et, suivant les cas, de 3 à 39 agglomérations chacune.

La loi du 30 avril 1934, pour des raisons d'économie budgétaire, a ramené le nombre initial de ces communes à 142. Les territoires des 50 communes supprimées ont été rattachés aux communes limitrophes ; cette réforme n'a pas été de longue durée, d'autres lois, celle du 6 juin 1938 par exemple, sont venues créer de nouvelles communes, soit au détriment des communes existantes, soit en introduisant le régime communal dans quelques petites villes de peu d'importance où existait déjà le régime municipal. Ainsi, après diverses modifications, il y a en Albanie, en 1939, 181 communes.

Il n'y a qu'une commune qui, exceptionnellement atteint le chiffre de 15.700 habitants et groupe 39 villages. Deux autres communes, en raison de l'état montagneux des régions de l'Albanie du Nord où la population est très clairsemée, n'atteignent pas le chiffre de 1.000 habitants chacune.

**B. — Les communes ont partout
une organisation unique.**

Cette uniformité dans le régime communal se retrouve en ce qui concerne le nom, les organes et la gestion des services.

Chaque commune a un nom ; quand elle est constituée d'un seul hameau elle est désignée automatiquement par le nom de ce hameau ; lorsqu'elle est formée par le groupement de deux ou plusieurs villages, elle porte le nom du bourg choisi comme chef-lieu de la commune. Le changement de nom, de limites ou de chef-lieu d'une commune ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Il en est de même pour la suppression ou la confusion de deux communes limitrophes. La demande peut émaner du conseil communal, après avis favorable du conseil administratif compétent et approbation du Conseil des ministres ; l'initiative peut aussi venir d'un organe du pouvoir central civil ou militaire ; dans ce cas, le Conseil d'Etat saisi prend une décision sur la justification et la nécessité de la mesure demandée et le gouvernement, après avoir approuvé la décision du Conseil d'Etat, prépare le projet de loi qu'il soumet au vote du Parlement.

Bien que les communes albanaises ne soient pas semblables quant au volume de leur population, l'étendue de leur territoire et leur importance financière, le législateur, en matière d'organisation, n'a

créé qu'un seul type de commune. Partout le corps communal comprend un conseil et un chef de commune. Le mode de désignation de ces autorités est la même quelle que soit l'importance de la commune, le chef de commune est toujours nommé par le gouvernement et le conseil élu au suffrage universel. La tutelle administrative s'exerce sur eux d'une manière uniforme ; leur compétence et leur liberté d'action sont déterminées par les mêmes textes. A toutes les communes sont appliquées les mêmes règles, tant en ce qui concerne le statut des organes locaux que la gestion des services publics communaux et leur personnel technique.

Comme nous l'avons déjà dit dans l'introduction de cette étude, dans une trentaine de villes, chefs-lieux de département et d'arrondissement, il existait déjà, bien avant la loi de 1929, une organisation municipale qui continue à subsister et à être régie par d'autres lois que par cette dernière. Ne s'occupant pas de cette organisation locale des villes, la législation communale de la loi de 1929 n'a visé que les régions où jusqu'alors il n'avait jamais existé d'organisation locale, c'est-à-dire essentiellement les campagnes. Or, dans celles-ci, où la population ne vit que par petits groupes d'habitants et où les besoins de la vie locale présentent les mêmes caractères, il n'y avait aucune raison à introduire de la variété dans l'organisation communale. C'est ce qui explique l'adoption de ce système d'uniformité par la loi sur la législation communale albanaise.

**C. -- Les communes constituent toutes
des personnes juridiques.**

Alors que le département et l'arrondissement ne sont que des circonscriptions administratives, la loi de 1929 dans son article 16 a reconnu aux communes la personnalité juridique. A ce titre, elles sont appelées à réaliser tous les droits des personnes administratives qui sont de deux catégories ; les droits dits des personnes privées, tout à fait analogues à ceux du droit civil et les droits exorbitants de droit privé, qui dépassent par leur envergure, leur intensité et leur ampleur les droits ordinaires. Cependant, certaines opérations privées, faites au nom de la commune nécessitent l'autorisation administrative du pouvoir central, en vertu du droit de tutelle de ce dernier.

**D. — Les communes sont des centres
de services publics.**

La division du territoire en communes, personnes morales de droit public, a posé le problème de la création et du fonctionnement de services publics locaux. En effet, tout en gardant le caractère de circonscription administrative pour la gestion technique des services généraux de l'Etat, les communes, dès leur création, sont appelées, par la loi de 1929, à

devenir les centres territoriaux correspondants aux besoins collectifs des habitants et devant assurer la gestion des services locaux qui, auparavant, relevait des agents du pouvoir central. C'est ainsi que sont créés, suivant les besoins de la population et la capacité budgétaire de chaque commune le service de la police, celui du maintien de la salubrité publique, celui de l'instruction communale et différents autres, soumis aux règles générales des services publics assurés par un personnel d'agents à compétence technique et relevant d'autorités locales : chef et conseil de commune. Bien entendu, le pouvoir central ne se désintéresse pas du fonctionnement et de la gestion de ces services, vis-à-vis des agents communaux il use de son pouvoir de tutelle sous forme d'autorisation, approbation, etc.

PREMIÈRE PARTIE

LES ORGANES COMMUNAUX

Aux termes de l'article 21 de la loi des Communes de 1929, les seules autorités locales dans la commune sont le chef et le conseil. Le premier constitue l'organe exécutif ou d'action, le second l'organe délibérant. Le chef de commune est aidé dans sa tâche par le secrétaire de commune, personnage officiel dont les attributions sont délimitées par la loi.

Notons en outre que l'administration communale est contrôlée par les Inspecteurs de commune, fonctionnaires de l'Etat, dont le siège administratif est en général le chef-lieu du département.

CHAPITRE PREMIER

L'organe exécutif ou d'action. Le Chef de Commune.

Le Chef de Commune est seul investi de pouvoirs qui lui sont conférés par la loi pour administrer la Commune. Ses droits, il ne doit, en principe, les partager avec personne. Toutefois, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à un fonctionnaire communal (généralement un conseiller communal) qui doit avoir un pouvoir spécial dûment écrit et signé de lui. Il est aidé dans sa tâche par le secrétaire.

SECTION I

Nomination du Chef de Commune.

Le mode de recrutement des autorités locales est caractéristique de la position adoptée par le législateur. Deux tendances s'offrent à lui : confier toute l'autorité à des représentants de l'Etat placés soit au centre, soit dans les provinces, il y aura alors centra-

lisation ; ou bien répartir l'autorité entre les mains de personnalités multiples, c'est la décentralisation.

Ces deux systèmes sont susceptibles de nuances et il y a toute une série de systèmes intermédiaires.

Le législateur de 1929 a fait de la décentralisation en donnant la personnalité juridique à la commune. Il devait assurer à cette personne morale un organe exécutif possédant le double caractère de représentant du pouvoir central et d'agent local. Suivant que l'une ou l'autre de ces considérations aura présidé à l'élaboration de la loi, le recrutement du Chef de Commune sera soit une nomination par le pouvoir central, soit une élection par les habitants de la Commune. Dans le premier cas, la décentralisation est très atténuée, le gouvernement exerçant sur son agent une action assez forte ; au contraire, dans le second cas, les administrés ont une certaine liberté pour le désigner et ils sont assurés qu'il ne sera ni déplacé ni congédié contre leur gré.

De ces deux considérations, c'est la première qui prédomine en Albanie ; bien qu'à la fois agent du pouvoir central et autorité locale, le chef de commune (comme le maire en France dans les communes de plus de 2.000 habitants depuis la loi du 16 novembre 1940) est imposé aux habitants par le gouvernement ; il est nommé par décret royal sur proposition du Ministre de l'Intérieur qui n'est même pas obligé de le choisir parmi les habitants de la commune où il va exercer ses fonctions ; de cette liberté de choix du Ministre résulte la conséquence

fâcheuse et paradoxale que le chef de commune, autorité locale et représentant des intérêts communaux n'a pas, dans la plupart des cas, d'attaches avec la commune où il est nommé.

Pour être nommé chef de commune, il n'y a pas de conditions d'âge ; par contre, il faut être de nationalité albanaise et avoir des connaissances et une expérience des affaires administratives dont l'appréciation est à l'entière discrétion du Ministre de l'Intérieur. Lors de la création des communes, le législateur a pensé aux difficultés qu'aurait rencontrées le gouvernement à trouver le personnel nécessaire et compétent pour remplir les cadres communaux ; dans l'article 148 de la loi de 1929, il a dispensé le Ministre, pour une durée de cinq ans, d'exiger les conditions requises par la loi des aspirants au poste de chef de commune. D'ailleurs à ce moment, le gouvernement a été obligé d'improviser des cours spéciaux pour former et instruire nombre de candidats désireux de devenir fonctionnaires communaux.

Lorsqu'il y a plus de candidats que de postes à pourvoir dans l'administration communale, un concours est ouvert au Ministère de l'Intérieur où, à capacité égale, la préférence est donnée aux candidats possesseurs de diplômes d'études juridiques et administratives.

Le concours est présidé par le représentant du Ministre de l'Intérieur assisté d'un délégué du Garde des Sceaux.

De ces considérations résulte le corollaire que le

chef de commune n'a pas un mandat ; il est avant tout un fonctionnaire qui garde ses fonctions aussi longtemps qu'il n'y a pas une cause de sortie de charge de sa part ou de la part des autorités compétentes dont dépend sa situation ; donc, ses fonctions ne cessent ni par l'expiration du mandat du conseil communal, ni par la dissolution du conseil, ni par l'annulation des élections ; par contre, le chef de commune sort de charge en cas de décès, de suspension, de démission ou de révocation. Les mesures prises contre lui sont donc distinctes de celles qui peuvent atteindre le conseil communal. La démission doit être envoyée au préfet ou au sous-préfet et elle doit être acceptée par le Ministre de l'Intérieur pour être définitive.

La révocation est, la plupart du temps, une mesure de congédiement prononcée, à titre de sanction disciplinaire, par arrêté non motivé du Ministre de l'Intérieur sur sa propre initiative ou sur la demande du préfet, du sous-préfet ou d'un inspecteur des communes, pour des motifs d'ordre public. La révocation peut suivre aussi la condamnation du chef de commune par les tribunaux judiciaires pour négligence dans sa fonction ou détournement de fonds de la commune ; la révocation, châtiment disciplinaire, est alors une mesure administrative concomitante à la mesure répressive. Le chef de commune révoqué ou suspendu est suppléé immédiatement par le secrétaire jusqu'à ce que soit désigné son successeur. Enfin, le chef de commune cesse également ses fonctions par la mise à la retraite à laquelle il a droit

en tant que fonctionnaire au bout d'un certain nombre d'années, conformément à la loi.

SECTION II

Attributions du chef de commune.

Les attributions du chef de commune albanais découlent de sa double mission de représentant du pouvoir central et d'agent de la commune.

A. — Le chef de commune représentant du pouvoir central.

Il est appelé par de multiples textes à remplir beaucoup de tâches correspondant à l'ensemble de la vie électorale, administrative et financière de la commune. Il doit publier les lois et règlements et en assurer l'exécution ; étant chargé de veiller à l'ordre et à la sécurité publics dans la commune, il doit prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter les dangers qui les menacent ou combattre les fléaux qui les troublent (tels que incendies, inondations, etc.) : au cas où, pour y parvenir, les services communaux s'avèrent insuffisants, il a le droit d'exiger le concours des habitants pour maîtriser le mal. Toujours dans le même ordre d'idées, il doit s'informer du passage, surveiller le séjour des personnes dangereuses dans la commune et prendre contre elles des mesures préventives. Cette fonction du chef de commune sera

étudiée avec plus de détails dans le chapitre consacré à la police communale dont il est le chef.

Quant aux impôts, taxes et autres revenus de l'Etat et de la commune, le chef doit en faciliter la rentrée et aider les percepteurs dans leur tâche. Les sommes perçues, représentant les impôts d'Etat, doivent être déposées, par ses soins, à la fin de chaque mois, dans les bureaux des finances du département ou de l'arrondissement et les revenus communaux doivent être gardés dans les caisses de la commune dont le secrétaire a la charge.

C'est le chef de commune qui délivre les certificats de bonne vie et mœurs, d'indigence et en général de tout ce qui concerne les actes de l'état civil, conformément aux dispositions du Code civil. Il légalise les signatures, participe à la confection des listes électorales et dresse celles du recrutement militaire. Par contre, le passeport ne peut être délivré que par le préfet ou le sous-préfet.

En tant qu'agent du pouvoir central, le chef de commune est officier de l'état civil et officier de police judiciaire ; à ces deux titres il relève, non plus du préfet ou du sous-préfet, mais du procureur de l'Etat et des autorités judiciaires. Il est responsable de la tenue des registres de l'état civil, il doit veiller à ce qu'y soient mentionnés quotidiennement les naissances, divorces, etc... ; à la fin de chaque mois, il doit envoyer au préfet ou au sous-préfet une statistique de ces événements. Cette dernière tâche est des plus importantes ; les pouvoirs publics, dans le but

d'éviter les abus, les négligences et les désordres qui existaient avant la création de l'administration communale dans les bureaux de l'état civil, exigent des chefs de commune qu'ils remplissent scrupuleusement la mission dont le code civil les a chargés.

En outre, le chef contrôle tous les services des administrations publiques et intervient dans le fonctionnement des services généraux, il sert de liaison entre ces derniers et les particuliers.

B. — Le chef de commune agent de la commune.

En cette qualité, les attributions du chef de commune sont ou bien des attributions dans ses relations avec le conseil communal, ou bien des attributions propres.

1^o Le chef de commune a des attributions dans ses relations avec le conseil communal : il prépare les décisions du conseil et une fois la décision prise il l'exécute ; pourtant il n'est pas un instructeur nécessaire, c'est-à-dire que le conseil peut se saisir d'une question entrant dans ses attributions même si le chef de commune n'a pas présenté un rapport à son sujet. Le chef de commune exécute le budget voté en ordonnant les dépenses de la commune, il réalise les contrats que le conseil a décidé de passer. Enfin, il est le représentant juridique de la commune et soutient les procès qui ont été jugés nécessaires par le conseil ; toutefois, lorsque ses intérêts

personnels sont opposés à ceux de la commune, le conseil désigne un de ses membres pour la représenter devant les tribunaux.

Comme exécuter des décisions du conseil communal, il doit se conformer strictement à ce qui a été décidé sous peine de mise en demeure par le préfet ou le sous-préfet. Si le chef de commune prend, sans délibération du conseil, une mesure que seul ce dernier peut prendre, cet acte est nul.

Le conseil n'a sur le chef de commune aucun droit ; il ne peut ni lui donner des ordres, ni le révoquer. En cas de conflit, c'est au gouvernement qu'il appartient de l'arbitrer.

2^o Le chef de commune a des pouvoirs propres. Le plus important de ces pouvoirs est la gestion du domaine public communal ; à ce titre, il délivre des permis de stationnement et des permissions de voirie. Quant au domaine privé, il en a l'administration et peut faire tous les actes conservatoires : interruption des prescriptions, transcriptions des acquisitions, acceptation provisoire des dons et legs.

En second lieu, il organise les services communaux créés par le conseil communal. Cependant, il n'a aucun droit de nomination ni de révocation sur les employés qui en sont chargés ; ces derniers relèvent directement du conseil de commune ; le chef peut tout au plus demander à celui-ci de prendre des mesures disciplinaires contre les employés dont il a à se plaindre. Le pouvoir du chef d'organiser les services communaux est limité d'une part par la tutelle

administrative, d'autre part, par le pouvoir budgétaire du conseil communal.

La loi de 1929 habilite le chef de commune à prendre des mesures urgentes et exceptionnelles qui ne font pas partie de ses attributions ; il les prend alors sous l'obligation d'en aviser immédiatement le préfet ou le sous-préfet qui peuvent approuver, suspendre ou annuler leur exécution.

Les actes du chef de commune s'appellent des arrêtés ; ce sont ou bien des arrêtés individuels visant des situations particulières, applicables à des individus déterminés, ou bien des arrêtés réglementaires, applicables à tous les habitants de la commune ; ces derniers sont portés à la connaissance du public par voie de presse locale et surtout par voie d'annonce au son de trompe ou de tambour.

Relativement aux voies de recours contre les arrêtés du chef de commune, il n'existe qu'un recours hiérarchique : les particuliers qui se prétendent lésés par un règlement communal, peuvent s'adresser au préfet pour en demander l'annulation. Ils peuvent, si le préfet ne leur donne pas satisfaction, porter leur réclamation devant le Ministre de l'Intérieur ; il appartient au Ministre sous le contrôle duquel est placé le préfet, de réformer la décision de ce dernier.

SECTION III

Contrôle et action du pouvoir central sur le chef de commune.

Le chef de commune n'est pas libre dans l'exercice de ses fonctions ; comme agent de l'Etat, il les exerce sous l'autorité du pouvoir central ; il est alors véritablement un subordonné du préfet et du sous-préfet, c'est de l'un ou de l'autre qu'il dépend pour remplir sa tâche et il doit s'incliner devant leurs ordres.

Le contrôle et l'action du pouvoir central sont exercés d'abord sur sa personne et ensuite sur ses actes. Le préfet ou le sous-préfet exercent sur lui le pouvoir disciplinaire qui peut s'appliquer non seulement à sa vie professionnelle, mais aussi à sa vie privée ; il peut être suspendu ou révoqué par le Ministre de l'Intérieur sur la demande du préfet, après justification des faits reprochables. Le contrôle des actes du chef de commune, comme agent du pouvoir central, est un contrôle hiérarchique qui se traduit par la possibilité pour l'autorité supérieure d'autoriser, d'approuver, d'annuler les actes faits ou d'en suspendre les effets. Le préfet ou le sous-préfet peuvent annuler un acte illégal ou inopportun soit spontanément, soit sur la requête d'un intéressé, mais ils ne peuvent pas, en général, se substituer au chef de commune pour faire l'acte. Cependant, la loi de 1929, dans son

article 103, prévoit deux cas de substitution du préfet ou du sous-préfet au chef de commune : Tout d'abord, le préfet ou le sous-préfet peut accomplir un acte, ou prendre une mesure à la place du chef de commune sur la demande expresse de ce dernier, lorsque l'ordre et la santé publics sont en jeu. La loi vise ici les cas où un danger menace la tranquillité des habitants d'une commune dont le chef n'est pas en état de le maîtriser. En second lieu, le préfet ou le sous-préfet a le droit de se substituer au chef de commune, lorsqu'il a constaté et qu'il est prouvé qu'une mesure prise par son subordonné, dans l'exercice de ses fonctions, est insuffisante. Par là, l'article 103 vise les cas où le chef de commune refuse ou néglige d'accomplir des actes qui lui sont prescrits par la loi, ou de prendre une mesure d'intérêt national ou communal, ou encore, lorsque la mesure est prise d'une façon peu énergique.

Ces deux cas de substitution indiqués par l'article 103 ne portent pas atteinte au droit du préfet ou du sous-préfet, d'intervenir et de prendre des mesures générales pour quelques communes de leur département ou de leur arrondissement. C'est ainsi, par exemple, que la loi leur réserve le droit d'exercer, par substitution, les pouvoirs de police du chef de commune lorsque deux ou plusieurs communes limitrophes sont intéressées au maintien de l'ordre public menacé.

Quand le chef de commune agit comme agent de la commune, c'est une autorité décentralisée ; il exerce

alors ses attributions sous la surveillance du pouvoir central (art. 44). Toutes les fois qu'il prend en cette qualité des règlements, ses arrêtés peuvent être annulés ou suspendus par le préfet ou le sous-préfet en vertu de leur pouvoir de tutelle, mais ces derniers ne peuvent pas se substituer à lui. Enfin, lorsque le chef de commune agit en matière judiciaire, c'est-à-dire en qualité d'officier de la police judiciaire, il est placé sous la surveillance conjointe des autorités administratives et des autorités judiciaires.

SECTION IV

Le secrétaire de commune.

Le secrétaire est le seul adjoint du chef de commune ; recruté au concours (art. 24), il est nommé par le Ministre de l'Intérieur avec l'agrément du Président du Conseil (art. 22). C'est donc un fonctionnaire public. Il a la même situation juridique que son supérieur hiérarchique, le chef de commune, agent du pouvoir central, qui lui donne des ordres, exerce sur lui le droit de contrôle et peut demander au préfet ou au sous-préfet de prendre contre lui des mesures disciplinaires en cas de mauvaise conduite ou de négligence dans ses fonctions.

Ayant des fonctions d'ordre administratif, financier et judiciaire, le secrétaire accomplit une lourde tâche et a une lourde responsabilité.

Au point de vue administratif, l'article 50 de la loi

de 1929 énumère les fonctions que remplit d'office le secrétaire, sous la responsabilité du chef de commune : il doit assurer la correspondance des autorités communales avec le préfet ou le sous-préfet, tenir en bon ordre les registres de l'état civil ainsi que les actes et archives du conseil de commune, recevoir toute déclaration sur l'état civil des habitants de la commune, et veiller à ce qu'elle lui soit faite à temps et d'une façon exacte ; il doit préparer les statistiques que le chef de commune envoie à la fin de chaque mois à la préfecture ou à la sous-préfecture ; enfin, il est chargé de dresser l'inventaire du domaine public et privé de la commune.

En plus de ces fonctions que lui reconnaît la loi, le chef de commune peut aussi lui déléguer les siennes propres et, même sans délégation, le secrétaire remplace automatiquement le chef empêché.

Comme agent comptable de la commune, le secrétaire a des pouvoirs propres. Il encaisse les revenus, effectue les dépenses engagées par la commune sur les ordres de son chef et conformément au budget voté par le conseil. A la fin de chaque mois il doit soumettre à la vérification et à l'approbation du conseil toutes les opérations financières qu'il a faites ; ce contrôle est effectué lors de la fermeture de l'année budgétaire. Le secrétaire répond des opérations comptables faites durant toute la période de ses fonctions ; seul manipulateur des deniers publics de la commune, à l'entrée en charge, il doit donner une garantie en argent dont le montant est fixé par le conseil

de commune, dans les limites d'un minimum et d'un maximum légal ainsi déterminé: dans les communes dont les revenus normaux se montent à 10.000 francs-or, le montant du cautionnement est de 500 à 1.000 fr. Pour les communes ayant 30.000 francs-or de recettes au maximum, les limites légales sont de 1.000 à 2.000 et pour celles de plus de 30.000 francs de revenus, la garantie à offrir est de 2.000 à 4.000 francs (1).

Le chef de commune, en tant qu'ordonnateur du budget communal est obligé de donner un cautionnement en argent d'une somme égale à la moitié de celle que dépose le secrétaire.

Enfin, le secrétaire de la commune est chargé des fonctions de greffier auprès du conseil de la commune siégeant en tribunal.

Somme toute, le secrétaire a une très grande importance dans la commune. Ses multiples fonctions font de lui l'organe de liaison entre tous les services intéressant la commune.

1. Le rapport des valeurs du franc albanais et du franc français est de 1 à 16.

CHAPITRE II

L'organe délibérant. Le conseil de commune.

Il existe à côté du chef de commune, organe d'action, un organe délibérant, dont la composition, le fonctionnement et les attributions feront l'objet des deux sections de ce chapitre.

SECTION I

Règles de recrutement et de fonctionnement du conseil communal.

I. — *Composition.*

Les auteurs de la loi des communes étaient des partisans de la décentralisation. Ils sont donc partis du principe que les membres du conseil communal devaient être recrutés à l'élection. En application de ce principe, la loi décide que les conseillers communaux sont élus au suffrage universel à raison d'un conseiller par mille habitants, mais avec un minimum de quatre conseillers pour les communes dont la population n'atteint pas 4.000 habitants.

Sont électeurs, les personnes inscrites sur la liste électorale que le chef de commune extrait des registres de l'état civil, dans les 10 jours qui précèdent les élections. Cette liste est portée à la connaissance du public par voie d'affiches. Pour y figurer il faut avoir 18 ans au moins, une attache légale avec la commune résultant du domicile ou d'une résidence de six mois au moins accompagnée de l'inscription dans les registres de l'état civil, jouir des droits civiques et politiques, ne pas être interdit, ni pourvu d'un conseil judiciaire, ne pas être militaire en activité de service ; enfin, ne pas vivre de mendicité. Le contentieux de l'établissement de la liste est porté devant la commission des élections formée de deux membres du conseil administratif départemental et présidée par le chef de commune ; sa décision est définitive.

Pour être éligible au conseil communal, il faut être inscrit sur la liste électorale et ne pas être frappé d'inéligibilité. L'inéligibilité absolue atteint les assistés sur les fonds communaux, les condamnés pour délit contre l'honneur et les bonnes mœurs, les fonctionnaires de l'état dans les communes, les membres des conseils administratifs du département et de l'arrondissement. L'inéligibilité relative frappe les fonctionnaires locaux, les concessionnaires et les employés des services communaux ainsi que leurs associés ou gérants, les débiteurs de la commune et ceux qui sont en procès avec elle.

La loi ne prévoit qu'un seul cas d'incompatibilité résultant de la parenté. L'article 30 en effet dit

expressément que ne peuvent pas siéger dans le même conseil à la fois le père et son fils, l'oncle et son neveu, le grand-père et son petit-fils, le beau-père et son gendre ou deux frères. Quand deux parents de degré rapproché ont été élus, la fonction élective est conservée par celui qui a eu le plus de voix aux élections et, en cas d'égalité, on procède par tirage au sort.

Les élections se font en un tour de scrutin, à la majorité relative et suivant le système de scrutin de liste. Le contentieux des élections est porté devant le juge de paix (1).

Ce système ne laisse pas de présenter des inconvénients certains, surtout en Albanie, où les communes sont constituées par le groupement de plusieurs agglomérations distinctes. D'abord, toute la commune formant une seule circonscription électorale, la plupart des électeurs sont obligés de se déranger pour aller voter au chef-lieu de la commune, où se tient le collège électoral ; donc frais et souvent désintéressement de leur part. Ensuite, le scrutin de liste aboutit à ce résultat injuste, que les habitants d'un écart de la commune n'aient pas de représentant dans le conseil. Le législateur de 1929 a essayé de pallier à ces inconvénients en recourant au sectionnement électoral qui ne peut avoir lieu que dans un seul et unique cas ; en effet, dans l'article 39 de la loi, il est dit : « Si l'une des agglomérations a une population de plus de la moitié de la population totale de la

1 Le ressort territorial du juge de paix est l'arrondissement.

commune, ce groupement peut voter à lui seul pour la moitié des sièges à pourvoir ». En fait, ce palliatif ne laisse pas moins subsister les périls que nous avons signalés, d'autant plus que le seul cas de sectionnement électoral prévu par la loi se présente assez rarement. Pour assurer une représentation plus équitable des différents groupements d'habitants au conseil, l'adoption du scrutin uninominal aurait été plus rationnelle et plus compatible avec la structure juridique de nos communes ; mais, malheureusement, aucune tentative n'a été faite jusqu'à présent dans ce but, parce que, probablement, le système en vigueur doit permettre au pouvoir central de mieux assurer le contrôle de la procédure électorale.

Les élections aux conseils de commune sont faites pour une durée de quatre ans. Elles ont lieu au mois de décembre et le nouveau conseil entre en fonction au mois de janvier suivant ; cette durée du mandat est un peu courte ; la commune est devenue le centre vital des provinces albanaises ; les affaires communales deviennent de plus en plus nombreuses ; il y a plus encore, les conseillers communaux sont appelés à juger, à trancher des litiges, il est vrai de peu d'importance, mais cela demande néanmoins une longue pratique, il est bon que les conseillers acquièrent une certaine expérience des affaires administratives et judiciaires dont ils auront à s'occuper et qu'ils ne soient pas obligés de solliciter le renouvellement de leur mandat au moment précis où ils commencent à être au courant des affaires communales.

En plus de l'expiration normale du mandat et sans nous attarder à leur décès, les conseillers communaux peuvent aussi quitter leur poste avant l'expiration des quatre ans en démissionnant volontairement ; la démission, envoyée au préfet, doit être acceptée par lui pour devenir définitive. Il ne faut pas confondre cette démission volontaire avec la démission d'office toujours prononcée par le préfet, frappant tout conseiller qui, postérieurement à l'élection est atteint par un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité ; elle est prononcée également à l'encontre de tout conseiller manquant, sans excuse valable, à trois séances consécutives du conseil communal (article 58). La démission d'office est donc, tantôt une sanction des règles d'inéligibilité ou d'incompatibilité, tantôt une sorte de châtiment disciplinaire ; un recours est possible contre la décision du préfet devant le Ministre de l'Intérieur. Le mandat de conseiller prend encore fin par la révocation prononcée, pour des raisons d'ordre public par le Ministre de l'Intérieur. Il est intéressant de remarquer qu'une disposition analogue a été introduite en France, par la loi du 16 novembre 1940, article 4 ; elle prévoit la révocation des conseillers municipaux, pour des raisons d'ordre public, par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

Dans son ensemble, le conseil de commune peut être l'objet d'une mesure de révocation collective : la dissolution. Conformément à l'article 59, paragraphe d de la loi de 1929, elle émane du Ministre de l'Intérieur et peut être prononcée pour « activité illégale

du conseil » ; sous cette brève formule, il faut comprendre les cas où un conseil s'occupe d'affaires qui n'entrent pas dans ses attributions ou qui ne sont pas compatibles avec ses fonctions. Par contre, dans la loi, il n'est fait nulle part mention de la suspension possible du conseil municipal ; pourtant elle aurait été une mesure sage et opportune, que le préfet aurait pu prendre avant d'avoir étudié complètement la situation susceptible d'entraîner la dissolution du conseil.

Avant l'expiration de la période de quatre ans du mandat municipal, quelle que soit la mesure qui atteint un membre ou le conseil en entier, on ne procède pas à des élections complémentaires. Les candidats aux élections, qui, par suite du nombre des voix obtenues, n'étaient pas placés suffisamment en tête de liste pour obtenir un poste dans le conseil, remplacent automatiquement le conseiller décédé ou démissionnaire suivant le rang qu'ils ont occupé lors du scrutin ; pour les cas où la majorité des conseillers est démissionnaire ou révoquée et s'il est impossible de compléter le conseil grâce au procédé mentionné précédemment, ou bien encore lorsque le conseil est dissous, les auteurs de la loi de 1929 ont adopté une solution paradoxale qui porte atteinte au principe de la séparation des fonctions ; le conseil communal est alors remplacé, purement et simplement, par le chef de commune. Pour respecter l'esprit décentralisateur de la législation communale, les auteurs de la loi devaient adopter une solution plus rationnelle qui

consiste à procéder à de nouvelles élections en cas de dissolution, de révocation et de démission collective, ou bien à remplacer le conseil dissous par une délégation spéciale, qui doit avoir la même compétence. Malheureusement, aucune modification n'a été apportée à ce procédé fâcheux de remplacement du conseil par le chef de commune.

II. — *Fonctionnement.*

Le conseil de commune est une assemblée qui n'a pas de permanence ; elle est soumise au régime des sessions à raison d'une par mois, d'une durée maximum de cinq jours : ce sont les sessions ordinaires. Il est possible au chef de commune, de sa propre initiative, ou à la demande du préfet ou du sous-préfet, de convoquer le conseil communal, en sessions extraordinaires, pour des questions urgentes (article 53). Toute réunion tenue en dehors d'une session normale ou d'une session extraordinaire légalement organisée, est irrégulière et les délibérations prises sont susceptibles d'annulation par le conseil administratif du département ou de l'arrondissement.

La présidence du conseil est assurée par le chef de commune et les fonctions de secrétaire sont remplies par le secrétaire de la commune ; tous les deux ont droit au vote, sauf pour des questions concernant leur personne ou leur activité.

Parmi les affaires à l'ordre du jour des délibérations du conseil, ont la priorité celles relatives à la

santé publique, aux travaux communaux et à l'éducation publique communale. Les séances sont publiques ; les discussions et délibérations peuvent être reproduites dans la presse et les particuliers ont la possibilité de demander communication des procès-verbaux ; mais cette publicité des séances peut être écartée à la demande du président ou de deux conseillers.

Une séance du conseil est considérée comme tenue légalement lorsque sont présents au moins la moitié des conseillers plus le président ; mais après deux convocations individuelles une séance peut être tenue régulièrement quel que soit le nombre des membres présents ; pourtant, cette règle relative au quorum nécessaire pour délibérer est écartée lorsque le conseil doit discuter sur les dépenses communales dépassant 5.000 francs-or, sur les emprunts et sur le budget ; vu l'importance de ces délibérations et la responsabilité qu'assume alors le conseil, les auteurs de la loi de 1929 exigent le quorum des $\frac{2}{3}$ du nombre des conseillers (article 57).

SECTION II

Attributions et liberté d'action du conseil communal.

1. — *Objet des délibérations du conseil communal.*

Pour déterminer l'étendue des attributions du conseil de commune, le législateur avait à choisir entre deux procédés possibles : ou bien habilitier le conseil,

par une formule générale, à régler par ses délibérations toutes les affaires de la commune, solution qui a été adoptée en France par la loi municipale du 5 avril 1884, article 61 ; ou bien procéder par voie d'énumération limitative, ne permettant au conseil communal d'agir que dans la mesure où un texte formel le lui permet, c'est le procédé appliqué en Angleterre et adopté récemment en France par les décrets d'avril et de juin 1939 pour la ville de Paris.

En Albanie il n'existe, dans la loi des Communes, aucune formule générale habilitant le conseil communal à s'occuper de tout ce qui intéresse les besoins collectifs des habitants de la commune ; il est donc évident que la législation communale albanaise a adopté le principe opposé ; le conseil communal n'agit que dans la mesure où un texte formel le lui permet ; l'article 55 énumère limitativement ses attributions, qui ont principalement pour objet :

**A. — La gestion du domaine public
et privé de la commune.**

Le conseil classe, décline, élargit les rues et les chemins vicinaux, établit les plans d'extension et d'aménagement ; il donne le nom aux rues et se prononce sur l'utilité publique de tel ou tel travail, déclaration qui permettra d'obtenir l'expropriation (1).

1. L'administration communale peut exproprier dans un but d'utilité publique (article 200 de la loi du 30 avril 1934). La déclaration d'utilité publique est prononcée après enquête par le conseil de commune sur avis conforme du conseil administratif

Quant au domaine privé, le conseil communal décide du mode d'administration des biens communaux, ainsi que de leur destination ; sur les terres en friche et les forêts, propriétés communales, des distributions gratuites ou moyennant faible redevance sont faites aux habitants nécessiteux qui en expriment le désir ; les particuliers gardent la jouissance de ces biens pendant un temps déterminé. C'est un procédé qui permet aux communes de venir en aide aux paysans pauvres qui n'ont pas les moyens d'achat ou de location et il permet en même temps la mise en valeur de nouvelles terres.

Le domaine privé proprement communal n'est pas très important. En effet, la loi des Communes (ar-

de l'arrondissement ou du département et approbation du Ministre de l'Intérieur qui donne aux expropriations la forme définitive (arrêté de cessibilité, transfert de propriété). La fixation de l'indemnité est fixée obligatoirement par une commission composée d'un représentant du bureau départemental des finances qui préside, d'un membre du conseil de commune, d'un expert et de deux représentants du ou des intéressés. La décision de cette commission peut être attaquée dans les quinze jours par le propriétaire ou l'administration communale devant le juge de paix dont la décision est définitive. Dans le cas où le propriétaire ne choisit pas les deux personnes qui doivent le représenter dans la commission, l'administration communale fait appel aux deux conseillers de village du lieu de situation de la propriété à exproprier. L'indemnité d'expropriation doit être entière et préalable à la prise de possession ; au cas où le propriétaire refuse de prendre possession de l'indemnité fixée définitivement, la somme est déposée à son nom dans la banque d'Etat. Lorsque l'indemnité d'expropriation n'est pas payée au propriétaire dans le délai d'un an, les formalités faites en vue de l'expropriation perdent leur valeur et le propriétaire peut rentrer en possession de son bien.

ticle 7) a laissé aux conseils de village l'administration des biens collectifs qui sont restés propriété de village.

B. — Les travaux publics à effectuer.

C'est l'une des tâches les plus importantes des conseils communaux ; il a fallu pourvoir le pays d'un réseau de routes communales et de chemins vicinaux, organiser des marchés et des foires, construire des écoles, etc. Le conseil détermine les travaux à effectuer dans l'année. Les petits travaux sont exécutés, conformément aux prescriptions légales, par les habitants eux-mêmes et sous la direction d'ingénieurs et contremaîtres mis à la disposition des autorités communales par le service départemental des travaux publics. C'est un moyen avantageux puisque la main-d'œuvre n'exige aucune sortie d'argent des caisses de la commune. Les travaux demandant des connaissances techniques approfondies sont effectués par le procédé de l'entreprise. Le conseil fixe les modalités des contrats de travaux publics et désigne deux de ses membres pour assister le chef de commune dans les adjudications.

C. — La création et l'organisation des services publics.

Parmi ces services il y en a qui sont obligatoires pour la commune en vertu de textes précis ; en effet le conseil doit organiser les services de police, d'abatage, des registres de l'état civil, de nettoyage,

conformément à un type préalablement établi par la loi. Les communes, sans y être légalement obligées peuvent organiser d'autres services en raison de leur intérêt public, toutes les fois que l'activité privée est déficiente : service de transport et de distribution d'énergie électrique. Ces services doivent être gérés en régie ou en concession. Enfin, les conseils communaux sont invités à créer des services qui entrent dans leurs attributions de police tels que dispensaires, cliniques vétérinaires et service d'hygiène.

En fait, il faut constater que pendant cette première décade du fonctionnement du régime communal en Albanie, l'activité des conseils de commune relativement à la création de services publics locaux a été des plus réduites du fait de l'extrême insuffisance des ressources budgétaires. Les seuls services qui y fonctionnent réellement sont ceux que la commune a été légalement tenue de créer ; dans quelques communes seulement, il a déjà pu être créé un service sanitaire.

Le problème des services publics communaux soulève la question du socialisme municipal ou municipalisme, c'est-à-dire la question de savoir si un conseil communal peut créer à son gré un service quelconque, à caractère industriel ou commercial, susceptible d'être utile à la population et de permettre à la commune de recevoir une rémunération. Il s'agit là évidemment des services d'ordre économique. Au point de vue des textes, la législation actuelle n'a pas envisagé la question et les pouvoirs publics sont

loin d'inciter les communes à intervenir dans la vie industrielle et commerciale. D'autre part, l'intérêt actuel de cette question est minime, l'activité de la commune albanaise, encore à ses débuts, se bornera pour quelque temps encore à des questions purement administratives.

La création et l'existence du service d'abattage communal ne permet pas de conclure que le conseil de commune peut créer des services d'ordre économique ; en effet, les abattoirs communaux peuvent être considérés soit comme des établissements créés dans un but d'utilité publique, soit comme des établissements exploités par la commune et donnant lieu à son profit à des taxes d'abattage, soit enfin, comme établissements dangereux et insalubres, créés dans l'intérêt de la salubrité publique. C'est cette dernière considération de police qui justifie le service d'abattage dans les communes. Les abattoirs étant des établissements insalubres sont, à ce titre, soumis au pouvoir de police du chef de commune.

D. — La gestion des affaires financières de la commune.

Ayant pour mission de gérer les services et les travaux publics dans la commune, le conseil est par là-même amené à s'occuper des questions financières. Nous réservons pour l'instant la question des finances communales, que nous traiterons un peu plus longuement dans la deuxième partie de cette étude.

2. — *Valeur juridique des délibérations du conseil communal.*

Le droit commun des délibérations du conseil communal est constitué par les délibérations réglementaires valables sans approbation. Par exception, quelques décisions, les plus importantes, échappent à cette règle et sont soumises, suivant les cas, à l'approbation du conseil des Ministres (émission d'un emprunt (1)), ou à l'approbation du conseil administratif départemental ou de l'arrondissement (vote du budget). Dans ce second cas, le refus d'approbation peut être déféré au conseil administratif départemental lorsque c'est celui de l'arrondissement qui l'a prononcé ; ou au Ministre de l'Intérieur lorsque le refus provient du conseil départemental.

Les décisions du conseil communal, qu'elles soient soumises ou non à approbation, sont annulables quand elles méconnaissent les intérêts communaux et aussi pour excès de pouvoir. La nullité est prononcée par le conseil administratif du département ou de l'arrondissement (suivant que la commune appartient à la compétence territoriale de l'un ou de l'autre), sur recours de tout intéressé, dans les 15 jours à partir de la notification, ou sur recours du préfet (ou du sous-préfet), du Procureur de l'Etat ou d'un Ins-

1. Même avec cette approbation, un emprunt communal ne peut pas dépasser 10 fois le montant des revenus annuels de la commune (article 55, paragraphe 12).

pecteur des communes, dans les 30 jours à partir de la décision. Dans tous les cas, le conseil administratif n'a pas le droit de prendre une autre décision à la place de la décision annulée.

Bien que l'annulation des décisions du conseil communal soit prononcée par un conseil administratif, il ne reste pas moins vrai, que ce contrôle est fondé uniquement sur le droit de tutelle exercé sur les autorités communales et garde à tous les degrés le caractère d'un contrôle administratif.

DEUXIÈME PARTIE

DE QUELQUES SERVICES PUBLICS COMMUNAUX

L'œuvre du législateur de 1929 aurait été incomplète si elle se limitait uniquement à la création des communes et à remplir ses cadres d'autorités locales. Il a fallu encore pourvoir ces nouvelles créations de certains services publics locaux qui permettront de satisfaire sur place les besoins collectifs de la population rurale.

Lors de l'élaboration de la législation communale, les pouvoirs publics ont pensé que, pour les petites affaires, l'institution d'une juridiction communale rapide et peu coûteuse était indispensable aux habitants de la commune pour leur éviter d'aller devant le juge de paix au chef-lieu de l'arrondissement.

D'autre part, pour assurer le bon ordre et la tranquillité dans la commune, la loi a rendu obligatoire la création d'un service de police indépendant de la sûreté générale de l'Etat.

Enfin, des ressources propres devaient permettre aux communes de faire face à la création et à l'orga-

nisation de différents services locaux dans l'intérêt même des habitants.

Nous nous proposons donc d'étudier dans cette seconde partie les trois principaux services publics communaux des finances, de la justice et de la police.

CHAPITRE I

Les finances communales.

Dans ce chapitre, nous examinerons successivement quelles sont les recettes dont une commune albanaise est susceptible de disposer et quelles sont les dépenses auxquelles elle doit ou peut faire face ; nous terminerons en donnant quelques précisions sur le budget (1).

I. — Les recettes des communes.

Il est utile de distinguer parmi les recettes communales, celles qui présentent un caractère permanent de celles qui ne sont que temporaires. Entrent dans la première catégorie les revenus du domaine, les taxes et impôts, font partie de la seconde les subventions, les dons et legs, le prix des biens aliénés.

1. Nous regrettons de ne pouvoir donner des précisions détaillées, accompagnées de statistiques sur la gestion des finances communales. Les documents nécessaires, que nous ne pouvions trouver qu'en Albanie, bien que demandés depuis fort longtemps, ne nous sont pas encore parvenus par suite des difficultés actuelles des communications postales.

A. *Les revenus du domaine.* — Les revenus du patrimoine communal tiennent une place modique dans le budget communal ; les biens communaux se composent surtout de forêts et de pâturages dont, généralement, les habitants jouissent en nature et sans verser de redevance ; ils comprennent aussi parfois quelques immeubles productifs de revenus. Quel que soit leur montant, ces revenus doivent être naturellement prévus au budget en première ligne.

Des revenus du patrimoine, il faut rapprocher le produit des entreprises ayant pour objet le fonctionnement d'un service public que certaines communes peuvent exploiter soit en régie, soit par voie de concession (transports en commun, distribution d'électricité).

B. *Les impôts et les taxes.* — Les revenus du domaine sont généralement loin de permettre aux communes de faire face à toutes leurs dépenses ; aussi la loi de 1929 a-t-elle cherché à leur procurer des ressources, soit au moyen de taxes en faveur des communes, soit en leur attribuant une partie du produit de certains impôts d'Etat.

Le premier procédé employé pour procurer des ressources aux communes est la création de taxes autonomes. Les taxes communales ne sont pas toutes représentatives d'un service rendu à l'inverse de ce qui est généralement admis en doctrine. Le législateur dans le tableau des taxes communales a dénommé de ce nom de véritables impôts. Elles présentent trois caractéristiques essentielles :

a) Leur tarif est généralement fixé par la loi. L'initiative laissée aux conseils communaux à leur sujet est limitée ; le conseil intervient seulement lorsque le législateur s'est borné à fixer au taux deux limites légales : un maximum et un minimum ;

b) Etant autorisées et établies par la loi, ces taxes ont un caractère général, c'est-à-dire qu'elles sont les mêmes pour toutes les communes et que les taux d'imposition ne varient pas avec les municipalités.

c) Ces taxes ne présentent aucun rapport avec les impôts d'Etat en ce qui concerne leur perception.

Entrent dans ce groupe :

1^o *Les taxes sur les actes administratifs et d'Etat civil.*

Les premières expéditions des actes administratifs doivent être délivrées gratuitement, mais à l'occasion des secondes et ultérieures expéditions il est perçu obligatoirement un droit dont le taux est fixé par la loi. Quant aux expéditions des actes de l'état civil, elles donnent lieu à la perception obligatoire de droits dont les tarifs sont fixés eux aussi par la loi. Enfin, un droit fixe est perçu au profit de la commune pour la légalisation de toute pièce et pour l'enregistrement de tout contrat ;

2^o *Les droits de pesage et de mesurage ;*

3^o *Les droits de stationnement et d'occupation temporaire.*

Les premiers sont perçus à l'occasion de stationnements autorisés sur les voies publiques quelles qu'elles soient ; les secondes à l'occasion seulement des per-

missions de voirie qui comportent modifications à l'assiette du domaine communal.

Les droits de place dans les halles, foires et marchés constituent une variété des droits de stationnement.

Il faut aussi y ajouter les droits de voirie fixés et perçus une fois pour toutes, par les communes, à l'occasion de la délivrance des alignements et permissions de bâtir ou de réparer en bordure de la voie publique ;

4^o *Les taxes perçues dans les abattoirs et celles perçues dans les marchés aux bestiaux ;*

5^o *La taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères ;*

6^o *La taxe sur les chasses gardées ;*

7^o *La taxe sur la circulation des véhicules automobiles et hippomobiles ;*

8^o *La taxe sur les jeux dans les cafés, débits, hôtels et autres établissements publics ;*

9^o *La taxe sur la publicité faite à l'aide d'enseignes, d'affiches ou de panneaux-réclame ;*

10^o *Les taxes perçues sur les moteurs (1).*

Toutes ces taxes, exclusivement communales sont recouvrées par le secrétaire, en tant qu'agent comptable de la commune ; leur produit constitue des fonds généraux servant indistinctement à la dotation et au paiement de toute dépense communale quelle qu'elle soit.

1. Mentionnons que les revenus provenant des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par la juridiction communale, font partie des recettes de la commune.

La deuxième forme de ressources consistè dans des attributions sur divers impôts d'Etat.

Différentes lois ont donné aux communes une partie du produit de certains impôts d'Etat. Cette attribution est faite d'office et l'administration communale n'a pas à se préoccuper de l'origine et du recouvrement de ces impôts dont les fonds sont souvent assignés à la dotation d'une dépense déterminée (fonds spéciaux).

Il y a lieu de distinguer les attributions simples et les attributions provenant d'un fonds commun. Avec les premiers la partie de l'impôt qui revient à la commune est proportionnée au produit effectif de l'impôt d'Etat perçu dans cette commune. Entre dans ce cas, la partie du produit de l'impôt perçu par l'Etat sur la fabrication des matériaux de construction que la loi du 1^{er} avril 1929 attribue à la commune où l'impôt est perçu. D'après la même loi, 1 % du produit de la taxe douanière perçue par l'Etat est attribué à la commune où la taxe est perçue ; le fonds de cette taxe est affecté à l'entretien des quais, débarcadères, môles, etc...

Pour les attributions résultant d'un fonds commun, la part de droits sur les impôts d'Etat revenant aux communes en vertu des lois est centralisée puis répartie entre les collectivités suivant des modalités déterminées par les textes. C'est ainsi que, d'après la loi du 1^{er} avril 1929, 7 % du produit des taxes douanières reviennent aux communes. Le montant est centralisé et puis réparti aux communes par les soins

du Ministère de l'Intérieur au prorata de leur population.

Généralement à l'impôt d'Etat proprement dit, il est ajouté une majoration au profit des collectivités locales. C'est de cette manière qu'a procédé la loi du 28 mars 1935 qui a ajouté à l'impôt d'Etat sur le chiffre d'affaires une majoration de 10 % au profit des communes ; son produit est réparti au prorata du déficit budgétaire de chaque commune par le Ministère de l'Intérieur. La même loi a créé une surtaxe de 10 % perçue à l'occasion des droits de timbre, d'enregistrement, des frais de justice et des taxes notariales. Le montant de cette surtaxe est partagé entre les communes suivant leurs besoins (1).

A ces deux sources de recettes viennent s'ajouter des ressources spéciales destinées aux routes communales et aux chemins vicinaux. Ces ressources sont mises à la disposition des communes en vue de la construction et de l'entretien du réseau communal et vicinal ; elles consistent en prestations.

Ces dernières présentent le caractère particulier d'être un impôt acquittable uniquement en nature (ce n'est que dans les villes que le redevable a une faculté d'option : il peut l'acquitter soit en nature, soit en argent).

Est redevable de cet impôt tout habitant mâle, valide, âgé de 18 à 55 ans et qui a son domicile réel

1. Le montant des revenus provenant aux communes des droits sur les impôts d'Etat a été pendant les années 1934, 1935, 1936, de l'ordre de 445.000 fr. or.

dans la commune. L'état matrice est confectionné par le chef de commune et il est approuvé par le conseil. La prestation est de six journées de travail (loi de 1929, art. 5, § 3). La nature des travaux à effectuer est déterminée chaque année par le conseil communal. Le contribuable effectue le travail qui lui est assigné sous la direction de contremaîtres et d'ingénieurs. Lorsque la répartition des tâches est faite d'une manière injuste, la décision du conseil peut être attaquée devant le conseil administratif de préfecture (ou de sous-préfecture), qui se prononce définitivement. C'est le conseil de commune qui fixe aussi la période des prestations ; on choisit en général la saison d'hiver, pendant laquelle les paysans sont le moins absorbés par les travaux des champs.

Au sujet des recettes ordinaires dont nous venons de faire mention, quelques remarques méritent d'être faites :

a) En principe, les collectivités locales n'ont aucune autonomie financière ; c'est l'Etat qui dirige leur activité ; le peu de liberté laissée par le législateur aux communes, en ce qui concerne les taxes autonomes n'a qu'une faible importance, car les représentants locaux ne sont pas libres de proportionner l'impôt aux besoins collectifs des habitants ;

b) Pratiquement, l'ensemble des recettes communales n'est pas suffisant pour faire face aux dépenses. L'équilibre du budget est généralement assuré soit au moyen de subventions que l'Etat accorde aux communes, soit, mais assez rarement, au moyen de l'emprunt.

Pendant les premières années de fonctionnement du régime communal en Albanie, l'assistance de l'Etat aux communes a été indispensable. Des crédits supplémentaires ont été ouverts au budget de l'Etat, sous le titre « subventions aux communes ». Elles ont été allouées à toutes les communes indistinctement pour faire face aux dépenses ordinaires, en raison de l'insuffisance de leurs ressources. C'est ainsi que, pendant toute la période de début, les traitements des fonctionnaires et employés communaux ont été payés par les caisses de l'Etat, pour le compte des communes.

Actuellement, la plupart des subventions accordées par l'Etat aux communes ont une affectation spéciale ; elles ont pour objet d'aider ou d'inciter les collectivités locales à faire certaines dépenses et à les effectuer dans des conditions déterminées : constructions scolaires, amenée d'eau pour usages agricoles, établissements de bain-douche, électrification, etc.

Les subventions allouées aux communes sont tellement fréquentes, qu'on peut dire qu'elles constituent une ressource normale pour elles. C'est un procédé de tutelle indirecte du pouvoir central à l'égard des collectivités locales.

Le second moyen d'équilibre du budget réside dans l'emprunt. Les communes peuvent y trouver des ressources exceptionnelles. En cette matière, le législateur et l'administration se sont inspirés de certaines directives : les communes étant surtout des groupements d'intérêts économiques et sociaux, les grosses

dépenses qui leur incombent sont principalement destinées à des travaux de construction dont l'utilité ne dure qu'un temps ; c'est pourquoi les communes ne peuvent pas contracter d'emprunts perpétuels ; elles doivent les rembourser, autrement dit les amortir dans un délai déterminé. En général, le délai d'amortissement est de 25 ans. Quant à la somme qu'une commune peut emprunter, elle ne doit pas être supérieure à 10 fois le montant annuel de ses recettes ordinaires (loi de 1929, art. 55, § 12).

Tout emprunt doit être voté par le conseil communal ; la délibération qui intervient à cet effet indique expressément le montant de la somme à emprunter, le délai de remboursement, le taux maximum auquel l'emprunt doit être réalisé, ainsi que la dotation de l'annuité, qui doit être gagée par une partie du produit des recettes ordinaires. La délibération du conseil avec l'avis favorable du conseil administratif de préfecture (ou de sous-préfecture) est soumise à l'approbation du conseil des ministres.

Le procédé des emprunts n'est pas envisagé avec faveur par les pouvoirs publics, aussi les communes y recourent-elles très rarement : tout d'abord, parce que les grands travaux effectués par elles sont couverts par les subventions de l'Etat et ensuite, parce que les grands établissements de crédit destinés à consentir des prêts aux communes font complètement défaut en Albanie.

II. — Les dépenses des communes.

Les dépenses communales sont très variées. Le législateur de 1929 les a classées en dépenses obligatoires (c'est-à-dire qu'elles doivent obligatoirement être prévues au budget) et en dépenses facultatives.

Les dépenses obligatoires. — L'article 111 de la loi du 1^{er} avril 1929 contient une liste déjà longue de ces dépenses. Cette énumération semble être limitative car l'article 113 de la même loi considère comme facultatives toutes les dépenses qui ne figurent pas dans la liste précédente.

Sont comprises parmi les dépenses obligatoires d'une commune celles qui ont pour objet :

1^o L'entretien de la mairie, les frais de bureau et d'impression pour les services de la commune, les traitements du chef de la commune, du secrétaire et des autres fonctionnaires communaux ; les traitements et autres frais concernant le personnel de la police communale et rurale ;

2^o Les frais des registres de l'Etat civil ;

3^o Les dépenses relatives à l'instruction publique ;

4^o Les dépenses d'entretien et de construction des routes communales et des chemins vicinaux ;

5^o Les frais d'entretien du domaine privé de la commune ;

6^o Les dépenses d'assistance et de prévoyance sociales ;

7° Les frais d'entretien de la prison communale ;

8° Les frais nécessaires au service de nettoyage.

Les dépenses facultatives. — La loi ne donne pas de liste pour ces dépenses, mais elle spécifie bien que toutes les dépenses qui n'ont pas été déclarées obligatoires par le législateur, sont facultatives pour la commune et le conseil a la faculté de les inscrire au budget si l'état des recettes le permet. Le conseil communal jouit donc d'une certaine initiative en ce qui concerne leur vote, mais il doit se mouvoir dans certaines limites : tout d'abord, le conseil ne peut naturellement pas voter de dépenses contraires aux lois, sous peine de voir sa délibération annulée et le crédit rejeté du budget par l'organe d'approbation. Deuxièmement, au point de vue de l'intérêt général, les dépenses obligatoires étant plus importantes que les facultatives, les premières passent donc avant les secondes ; aussi le budget ne devra-t-il comporter de crédits pour les dépenses facultatives qu'autant que des allocations suffisantes auront été prévues pour le paiement de toutes les dépenses obligatoires (art. 113 de la loi de 1929).

Ainsi qu'il est procédé pour les recettes, on distingue parmi les dépenses communales celles qui sont permanentes de celles qui ne sont que temporaires.

Les dépenses des chapitres ordinaires du budget comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale. Les dépenses des chapitres

extraordinaires comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires, notamment les dépenses de construction ou de premier établissement.

En principe, il doit y avoir équilibre entre les recettes et les dépenses ordinaires, de même que pour les recettes et les dépenses extraordinaires. D'autre part, on ne doit pas prélever sur les recettes extraordinaires de quoi faire face aux dépenses courantes ; malheureusement ce principe n'a pas pu être respecté au début de l'institution communale parce que le montant des recettes ordinaires n'arrivait pas à couvrir les dépenses ordinaires et les communes ont dû faire appel aux subventions de l'Etat. Cependant la réciprocité peut être admise, il est tout indiqué qu'un excédent de recettes ordinaires serve à couvrir une partie ou toutes les dépenses extraordinaires. Mais cette situation est exceptionnelle dans nos communes.

III. — Le budget des communes.

Le budget communal est établi pour la durée d'un an (1^{er} janvier, 31 décembre) ; il doit prévoir toutes les recettes et toutes les dépenses concernant l'exercice en vue duquel il est établi, c'est-à-dire qu'il ne doit comprendre que les recettes susceptibles d'être encaissées dans le courant de l'année et les crédits correspondants à ces ressources ou destinés à des dépenses qui seront engagées pendant ladite année.

Le chef de commune ou le secrétaire agissant sur les instructions de son chef, au mois d'octobre de chaque année, prépare un projet détaillé de budget, conformément aux instructions légales, en appliquant le principe de la pénultième année ; en effet, en tant qu'il constitue un état de prévision, le budget en préparation n'est pas sans aucun rapport avec le budget précédent, ou, plus exactement, avec le compte précédent qui donne les derniers renseignements de fait sur les recettes et sur les dépenses concernant la commune ; naturellement il est dérogé au principe de la pénultième année lorsque la commune dispose d'un titre justifiant une modification dans les recettes ou dans les dépenses (1).

Les propositions budgétaires préparées par le chef de commune, avec un rapport justificatif établi par lui, sont soumises au conseil communal ; celui-ci est libre d'accepter, de modifier ou de rejeter les propositions faites par l'organe de préparation et d'y substituer les siennes propres. Légalement le conseil doit voter le budget avant la fin du mois de janvier ; à propos de ce vote, une hypothèse peut être envisagée, celle où l'assemblée communale se refuserait à voter le budget ; dans ce cas, il est procédé, conformément à l'article 59, paragraphe c de la loi de 1929, qui dispose que le chef de commune rem-

1. Les budgets des communes sont dressés d'après un modèle fourni par le Ministère de l'Intérieur. Ils sont divisés en deux titres : recettes et dépenses. Chacun de ces titres est subdivisé en chapitres et en articles.

place le conseil communal lorsque celui-ci se refuse à voter le budget jusqu'à la fin de janvier ; dans notre hypothèse donc, le projet de budget préparé par le chef de commune est envoyé à l'autorité d'approbation sans passer par le vote du conseil. Solution critiquable, mais sans inconvénient pour les contribuables, étant donné que l'organe exécutif de la commune, pas plus que le conseil, n'a la possibilité d'augmenter le taux ou de modifier le nombre des impôts communaux.

En raison de son importance le budget, normalement voté, doit être approuvé par l'autorité supérieure celle-ci varie suivant deux cas :

a) Le budget d'une commune qui est attachée administrativement à un arrondissement est approuvé par le conseil administratif de la sous-préfecture, dans les 10 jours à partir de la transmission ; cette autorité a le droit de modifier le budget dans le sens qui lui paraît convenable (par exemple y inscrire un crédit d'office) ; elle peut aussi refuser de l'approuver ; dans tous ces cas, le chef de commune, en tant que président du conseil communal, a le droit de saisir, dans les 20 jours, le conseil administratif de préfecture, dont la décision est définitive ;

b) Le budget est approuvé par le conseil administratif de préfecture pour les communes qui sont liées directement au département (où le préfet tient lieu de sous-préfet). Lorsque le budget est modifié ou refusé, un recours est possible devant le Ministre de l'Intérieur dans les mêmes délais qu'au premier cas.

Pour éclairer l'autorité qui approuve le budget, quelques pièces doivent être jointes : par exemple, le rapport établi par le chef de commune, la délibération du conseil communal, ainsi que le compte de gestion concernant le dernier exercice écoulé.

Aucune modification ne peut être apporté au budget communal, ainsi voté et approuvé sans la décision du conseil de commune suivi de l'approbation de l'organe compétent. Il en est de même du transfert des crédits d'un chapitre à l'autre ou d'un article à l'autre.

En théorie, le budget doit comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses auxquelles la commune devra faire face dans le courant d'un exercice ; mais en fait, il est impossible de prévoir la totalité de ces dépenses. C'est pourquoi, dans certains cas, lorsque les crédits prévus au budget s'avèrent insuffisants, pendant la période d'exercice, des crédits appelés *supplémentaires* peuvent être ouverts postérieurement et additionnellement au budget. Il en est de même pour les crédits appelés *extraordinaires* qui, commandés par des circonstances exceptionnelles, peuvent être portés au budget pour de nouvelles dépenses imprévues.

Au sujet de ces deux catégories de crédit, les autorités communales doivent suivre quelques directives qui leur sont dictées par l'article 120 de la loi de 1929.

Premièrement dans le titre des recettes, il faut nécessairement prévoir les ressources qui alimenteront ces crédits (1).

1. Ces ressources sont constituées généralement grâce aux subventions accordées par l'Etat.

Ensuite, la délibération du conseil communal constituant la demande d'ouverture de crédit doit être approuvée successivement par les conseils administratifs de sous-préfecture et de préfecture pour les communes d'arrondissement, par le conseil administratif de préfecture et le Ministre de l'Intérieur pour les communes de département. Cette double cascade d'approbations, en raison de l'importance de la délibération du conseil communal, a lieu même lorsque les deux premiers conseils sont d'accord.

L'exécution du budget communal est confié au chef de commune et au secrétaire. Tous deux ont des attributions nettement distinctes et se contrôtent mutuellement.

En tant qu'ordonnateur du budget communal, le chef de commune ne peut engager aucune dépense sans qu'elle soit prévue au budget ; d'autre part, il ne peut utiliser les crédits pour d'autres dépenses que celles en vue desquelles ils ont été alloués (la spécialité des crédits) ; enfin, il ne faut pas oublier que le montant de chaque crédit fixe la limite de la dépense que le chef de commune est autorisé à engager. Toutes ces règles qu'énumère l'article 124 de la loi de 1929 doivent être respectées par le chef de commune sous peine d'être privé de son traitement pendant un mois et, en cas de récidive, d'être révoqué. Nous avons vu d'ailleurs qu'il verse un cautionnement destiné à garantir toutes les irrégularités qu'il pourrait commettre en tant qu'ordonnateur des dépenses communales.

Le secrétaire est seul chargé de manier les fonds communaux ; il est le comptable des finances communales ; en principe, il est seul et sous sa propre responsabilité chargé de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui pourraient lui être dues. Quant aux dépenses, il ne doit effectuer aucun paiement qui n'ait été ordonnancé par le chef de commune, sur un crédit régulièrement ouvert.

Nous avons vu, en examinant les attributions du secrétaire, dans la première partie, qu'étant responsable des opérations comptables pendant ses fonctions, le secrétaire est obligé de donner un cautionnement en argent dont le montant est fixé par le conseil de commune entre deux limites légales.

A la fin de l'année budgétaire, le secrétaire donne des comptes au conseil communal ; il rend ses comptes par gestion. Pour vérifier la comptabilité d'une manière plus approfondie que par le simple examen des comptes, le conseil communal peut exiger la communication des pièces comptables. Le compte du secrétaire fait aussi l'objet d'un autre contrôle, celui de la Cour des Comptes.

Pour constater comment et dans quelle mesure les prévisions budgétaires ont été réalisées, le chef de commune établit un compte dont les écritures doivent concorder avec celles du compte du secrétaire.

Cette comptabilité administrative des communes est soumise aux vérifications du préfet ou du sous-préfet ainsi qu'à celles des inspecteurs des communes.

CHAPITRE II

La juridiction communale.

Nous avons vu, jusqu'à présent, le conseil communal dans ses attributions administratives, nous allons l'étudier maintenant dans ses attributions judiciaires, dans son rôle de conciliateur et de juge. Il remplit cette dernière mission conformément aux dispositions de la loi de 1929 (chap. IV, V, VI, art. 61-92) qui fixent sa composition en tant que tribunal, sa compétence et la procédure à suivre.

I. — Composition.

La juridiction communale est formée du président du conseil de commune et de deux assesseurs pris dans la liste des conseillers, dressée par le chef de commune au début de chaque année, à raison de deux par trimestre ; les membres du conseil siègent donc à côté du président par roulement. Les débats sont dirigés par le président, les assesseurs jugent avec lui et ont voix délibérative. Les fonctions de greffier sont remplies par le secrétaire de la commune.

Ce système de la collégialité introduit dans la justice communale est, d'une part, un moyen pour neutraliser l'insuffisance des connaissances techniques des juges et leur dépendance à l'élection et, d'autre part, une garantie d'impartialité.

II. — Compétence.

La loi attribue compétence au tribunal de commune en matière de simple police et en matière civile ; il est donc à la fois un tribunal répressif et un tribunal civil.

A. — Comme tribunal de simple police, les infractions qui doivent lui être soumises sont les contraventions commises à l'encontre des ordres et arrêtés des autorités publiques, ainsi que celles de grande voirie relatives aux rues, aux routes et aux chemins.

La compétence *ratione loci* est déterminée par le lieu où l'infraction a été commise ; les peines infligées sont des peines d'amendes déterminées pour chaque catégorie de contraventions et qui ne peuvent pas dépasser un maximum légal. Toutes les fois que le recouvrement de l'amende se heurte à l'insolvabilité réelle ou à la mauvaise foi du délinquant, l'amende peut être convertie en contrainte par corps, à raison d'un jour d'emprisonnement pour 5 francs-or d'amende. Les revenus des condamnations pécuniaires sont attribués à la commune où la contravention a été commise.

B. — Relativement à la compétence en matière civile de la juridiction communale, l'article 61 de la loi de 1929 dispose qu'elle connaît de toutes les actions purement personnelles ou mobilières, à charge d'appel, jusqu'à la valeur de 100 francs-or. De ce texte, il résulte d'une part, que tous les jugements du tribunal de commune sont susceptibles d'appel devant le juge de paix et, d'autre part, que sa compétence d'attribution est subordonnée au concours de deux conditions :

a) A une condition relative à la valeur de la demande ; au-dessus de 100 francs-or, on doit aller devant le juge de paix ;

b) A une condition relative à la nature de la demande : il faut que la demande soit purement personnelle ou mobilière dit le texte, il s'agit donc de celles par lesquelles s'exerce un droit personnel portant sur un meuble, donc essentiellement une créance. Ainsi, faut-il exclure de sa compétence toutes les actions immobilières, qu'elles soient personnelles ou réelles, ainsi que les actions possessoires.

En agissant ainsi, le législateur a voulu réserver à la juridiction communale uniquement la connaissance des affaires simples par leur importance et par leur nature, en raison du peu de capacité juridique des individus appelés à juger.

Quant à la compétence territoriale, en vertu de l'article 72, la citation est donnée devant la juridiction du domicile ou de la résidence du défendeur ; mais à côté de cette solution de principe, le législa-

teur a souvent attribué compétence soit au tribunal de la commune où le lien de droit litigieux s'est formé, soit à celui du lieu où l'exécution de l'obligation devait être faite ; il faut remarquer enfin, que lorsque les parties appartiennent à deux communes différentes du même arrondissement, la citation peut être donnée, au choix du demandeur, devant le juge de paix de l'arrondissement ou devant le tribunal de commune compétent.

III. — Procédure.

La procédure (en matière civile) devant les tribunaux communaux offre un caractère de simplicité qui s'inspire du double désir d'obtenir d'une part, une solution rapide du litige et ceci parce qu'il s'agit d'affaires généralement simples, d'autre part, d'obtenir une solution économique, peu coûteuse, parce que, comme il s'agit d'affaires peu importantes, il ne faut pas que les frais soient trop élevés et, par conséquent disproportionnés avec le montant de l'intérêt litigieux.

Toute affaire venant devant le tribunal de commune fait obligatoirement l'objet d'une tentative de conciliation qui donne en pratique de très bons résultats ; la plupart des procès sont étouffés avant d'arriver au jugement proprement dit ; la raison de ce succès est triple :

1^o Bien avant la création de la justice communale,

les particuliers de nos campagnes, afin d'éviter le déplacement nécessaire pour atteindre le juge de paix, avaient l'habitude, pour leurs petits litiges, de confier la mission de les départager à des arbitres choisis par eux. Or, le préliminaire de conciliation offre les mêmes caractères (et les parties obtiennent les mêmes résultats) que l'arbitrage, sauf que les arbitres sont maintenant imposés par la loi ;

2° Les affaires relevant de la juridiction communale sont peu importantes et il est plus facile de se concilier sur une petite affaire que sur une affaire touchant à des intérêts considérables ;

3° Enfin, les parties savent qu'en cas d'échec de la conciliation, l'affaire reviendra devant les mêmes juges pour l'instance au fond, elles auront vu dans quel sens penchait l'opinion des conciliateurs lors de la tentative de conciliation, en conséquence, elles peuvent prévoir, plus ou moins, quel serait le résultat du jugement.

Dans tous les cas, comme conciliateurs, les juges communaux ne s'inspirent que de l'équité. Quand ils ont réussi à concilier les parties, il est rédigé un procès-verbal dont copie est remise à l'intéressé ; le procès-verbal de conciliation est un titre exécutoire (art. 75 de la loi de 1929).

En cas d'échec de la conciliation, l'instance est ouverte et les juges sont tenus d'appliquer la loi. La procédure d'inscription consiste uniquement dans les explications orales qui sont échangées soit entre les parties, soit entre les parties et leurs mandataires (ces

derniers doivent produire une procuration écrite) dans l'audition des témoins, la lecture des titres et des preuves écrites.

Tous les arrêts de la juridiction communale, aussi bien en matière civile qu'en matière de simple police, sont rendus à charge d'appel devant le juge de paix, dans les 8 jours à partir de la signification.

CHAPITRE III

La police communale.

Dans chaque commune il existe une police communale. La création de ce service est obligatoire pour le chef de commune et pour le conseil ; son organisation fait l'objet du chapitre VII de la loi de 1929.

Le chef de commune est chargé par les articles 18, 42 et 99 de la loi de 1929, sous le contrôle de l'administration supérieure, de tout ce qui concerne la police communale proprement dite, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Pour accomplir cette mission, le chef de commune peut faire soit des règlements, soit des arrêtés individuels qui sont sanctionnés par des peines de simple police prononcées par la juridiction communale.

Il faut notamment ranger parmi les mesures rentrant dans les pouvoirs réglementaires de police du chef de commune :

I. — *Tout de qui se rapporte au soin d'assurer l'ordre et la tranquillité publics dans la commune.*

1^o Règlements concernant la circulation sur la voie

publique, les réjouissances et cérémonies publiques, les fêtes locales (art. 99, § 10).

Le chef de commune est chargé de réprimer les atteintes portées à la tranquillité publique, telles que rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants. Il doit s'informer, dans l'intérêt de la sûreté générale, du passage des personnes dangereuses, surveiller leur séjour dans la commune et prendre contre elles des mesures préventives ;

2^o Règlements relatifs aux marchés, halles, foires, hôtels, auberges, débits, etc...

Le chef de commune peut prescrire les mesures qu'il juge nécessaires en se conformant aux lois en vigueur : fixer les heures d'ouverture et de fermeture ; assigner aux marchands des diverses denrées les emplacements qu'ils doivent occuper sur les foires et marchés, veiller à ce que ces emplacements permettent par leur établissement une circulation facile et sans encombrement ; les arrêtés du chef de commune peuvent interdire la circulation et le stationnement de toute espèce de véhicules dans les marchés, foires et halles, ainsi que dans les rues avoisinantes de telle heure à telle heure ;

3^o Règlements relatifs aux lieux et aux modes de vente en dehors des marchés.

L'autorité communale a le droit de réglementer la vente des produits destinés à l'alimentation de la commune dans les conditions qui se concilient avec le

principe de la liberté du commerce, elle doit aussi vérifier la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure (art. 99, § 6) ;

4^o Les mesures nécessaires à prendre au sujet des aliénés, des ivrognes, des animaux errants, malfaisants ou féroces, des édifices menaçant ruine.

Le paragraphe 8 de l'article 99 de la loi de 1929 confère au chef de commune le droit de prendre les mesures nécessaires contre les aliénés et les ivrognes dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés. En vertu du paragraphe 2 du même article, le chef de commune peut ordonner la démolition des édifices menaçant ruine.

II. — *Tout ce qui se rapporte au soin d'assurer la salubrité publique dans la commune.*

L'autorité communale a le droit de prescrire les mesures nécessaires pour empêcher que les lieux d'habitation, les étables et les écuries deviennent des foyers d'infection (art. 18, § 7). Elle doit enjoindre aux propriétaires ou locataires de faire disparaître, à des époques indiquées, de leurs maisons, jardins ou dépendances, tous les fumiers, immondices et autres matières de nature à répandre des exhalations infectes et malsaines. Les cabinets et fosses d'aisance seront établis de telle sorte qu'ils ne puissent contaminer les sources, puits et citernes (art. 18, § 5). Le chef de commune doit faire procéder par le service d'hygiène du département à

des vérifications périodiques des eaux des fontaines et des puits qui servent à l'alimentation.

L'autorité communale doit empêcher la mise en vente des denrées avariées, nuisibles à la santé et prononcer leur saisie, leur confiscation et leur destruction toutes les fois que le cas se présente.

Relativement à la police des cimetières, le chef de commune a le droit d'imposer toutes les mesures nécessitées par la décence et par la salubrité publiques, spécialement l'abatage des arbres de haute tige, si ceux-ci entretiennent une humidité malsaine, l'obligation d'entretenir les tombes en bon état de propreté et les monuments funéraires en bon état de conservation et de solidité. Les cimetières doivent être établis à une distance convenable des agglomérations et ils doivent être clos de murs (paragraphe 11 de l'art. 10) ; des mesures de police peuvent être prises en ce qui concerne les inhumations, les exhumations, les translations et le mode de transport des personnes décédées (1) ; c'est ainsi que l'itinéraire des convois funèbres peut être fixé, que le personnel chargé du creusement des fosses peut être désigné.

III. — *Tout ce qui se rapporte aux soins de prévenir et faire cesser les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, inondations, maladies épidémiques ou contagieuses, épizooties.*

1. Il n'existe pas de service de pompes funèbres. Les enterrements sont assurés par les proches du défunt. Les autorités communales sont obligées de procéder au service funéraire des personnes décédées sans ressources et sans famille.

La loi confie au chef de commune le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires les accidents et les fléaux calamiteux en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure.

En cas d'incendie ou d'inondation et autres calamités auxquelles il est nécessaire de remédier d'urgence, le chef de commune, faute de service d'incendie, peut requérir les particuliers de faire les travaux, d'accomplir les services et de prêter les secours nécessaires. Le refus d'obtempérer à ces réquisitions constitue une contravention (art. 42, § 12).

L'autorité communale doit organiser des secours médicaux, prescrire les mesures de vaccination et de désinfection qui sont obligatoires pour les habitants de la commune (art. 42, § 6) et veiller à l'isolement des personnes atteintes de maladies contagieuses. Lorsque la commune ne possède pas de service sanitaire propre, les mesures de vaccination, de désinfection et d'autres soins médicaux sont mises à exécution par les soins du service sanitaire départemental qui est un service d'Etat. Le chef de commune doit aviser les autorités départementales toutes les fois que des symptômes de maladies contagieuses apparaissent dans la commune. Le pouvoir central a nommé d'ailleurs des médecins et des vétérinaires chargés de faire des tournées d'inspection à des moments déterminés et de constater l'état de santé des habitants.

En cas d'épizootie (rage, peste, etc...), les habitants

doivent faire, sous peine de sanctions graves, la déclaration de détention d'animaux atteints ou soupçonnés d'être atteints de maladies contagieuses. Cette déclaration est faite au chef de commune qui doit prendre les mesures nécessaires pour que ces animaux soient isolés, séquestrés ou même abattus (art. 18, § 14) (1).

IV. — *Tout ce qui se rapporte à la police rurale des récoltes, forêts, pâturages, chasse, pêche, etc.*

Le chef de commune assure l'exécution des prescriptions relatives à la destruction des animaux, des insectes et des végétaux nuisibles à l'agriculture, conformément aux règlements du Ministère de l'Economie Nationale; il fait constater par les gardes champêtres et tout autre agent sous ses ordres les délits et les contraventions aux lois et aux règlements ayant pour but la protection des récoltes et des forêts (art. 18, § 15). Quant au pouvoir de réglementer la vaine pâture, il appartient au conseil de commune qui détermine le mode d'exercice suivant les coutumes et les statuts locaux: il prescrit la nomination d'un ou de plusieurs pâtres communs qui sont choisis et rémunérés par les habitants et fixe les dates d'ouverture et de fermeture de la vaine pâture.

Le chef de commune pour accomplir sa mission en

1. Le gouvernement a pris des mesures au sujet de l'importation des animaux, semences, plants etc... D'après la loi du 23 avril 1929 les animaux et végétaux sont soumis au moment de leur entrée en Albanie, à une visite sanitaire ordonnée par les autorités locales.

matière de police agit soit par voie de prohibition, soit en imposant aux habitants des actes positifs. Il est aidé dans sa tâche par des agents de police dont le nombre varie de deux à six (art. 93) suivant l'importance de la population de la commune ; ceux-ci sont nommés par le conseil de commune avec l'agrément du préfet ou du sous-préfet ; leur nomination est subordonnée à quelques conditions légales (art. 94) : le candidat doit avoir entre 22 et 50 ans, ne pas avoir été condamné pour infraction entraînant une peine d'emprisonnement de plus de deux mois, ni pour attentat à la pudeur et aux bonnes mœurs, être en bon état physique ; sont préférés, à conditions égales, ceux qui ont un minimum d'instruction. De même que leur nomination, leur congédiement par révocation ou mise à la retraite émane du conseil de commune, mais elle ne devient effective que si elle est agréée par le préfet ou le sous-préfet. Bien que nommés et révoqués par l'assemblée délibérante, les organes de la police communale relèvent directement du chef de commune dans l'exercice de leurs fonctions.

La police communale proprement dite (chef de commune, agents de police) est aidée dans sa mission en dehors des agglomérations bâties, c'est-à-dire dans la partie rurale des communes, par la police rurale. En effet, chaque hameau possède un ou plusieurs gardes champêtres dont le rôle est de conserver les propriétés rurales et les récoltes, d'assurer la salubrité et la sûreté dans les campagnes, de prendre les précautions contre

les fléaux ruraux, les mesures contre les animaux errants, la protection contre les animaux domestiques, la destruction des animaux nuisibles, les précautions contre les incendies, etc... Leurs fonctions consistent somme toute à rechercher et à constater les délits ruraux aux règlements et arrêtés de la police communale.

Alors que le rayon d'action de la police communale proprement dite s'étend à tout le territoire d'une commune, la compétence territoriale de la police rurale est limitée aux confins d'un village déterminé. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle peut être appelée à intervenir en dehors de ses limites.

Les gardes champêtres sont choisis par les conseils de village respectifs, parmi les citoyens jouissant d'une bonne moralité ; ils sont nommés par le chef de commune (1) (article 104) et doivent prêter serment devant le conseil de commune (article 105) à leur entrée en fonctions.

Il résulte du texte de l'article 102 de la loi de 1929 que les procès-verbaux des agents de la police communale et de la police rurale sont valables auprès de toutes les autorités administratives et judiciaires de l'Etat et font foi jusqu'à preuve contraire.

Lorsqu'un procès-verbal fait foi jusqu'à preuve contraire, la loi attache à ses énonciations une présomption légale de vérité ; il suffit à lui seul pour former la base du jugement, il lie le juge qui ne peut

1. Ce sont les seuls fonctionnaires qui, contrairement à la règle, sont nommés par le chef de commune.

ni le rejeter ni s'en écarter. Cette force probante concerne évidemment les faits que leur rédacteur a reconnus et constatés lui-même. Par suite, un procès-verbal ne peut faire foi en justice jusqu'à preuve contraire lorsque son rédacteur n'a rien vu personnellement et s'est borné à le dresser, soit d'après les dires du plaignant, soit d'après les déclarations des témoins, soit encore sur la déclaration du plaignant et des témoins. Il en est de même du procès-verbal dans lequel ont été seulement consigné les renseignements recueillis au cours d'une enquête.

Il faut considérer les attributions de la police communale à un autre point de vue, du fait que les mêmes organes assurent dans la commune non seulement le service de la police administrative, mais encore celui de la police judiciaire.

Lorsqu'une infraction a été commise, les organes de la police communale, en tant que chargés de la police judiciaire, recherchent les délits, en ramassent les preuves et en livrent les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir ; ils remplissent cette mission en collaboration avec le service de la gendarmerie nationale. Aux termes de l'article 86 de la loi de 1929, le chef de commune, seul officier de police judiciaire dans sa circonscription, a le droit de procéder à toute sorte de perquisition pour découvrir les auteurs et les éléments des délits et des crimes commis ; les perquisitions, pour ne pas donner lieu à des abus, doivent se faire dans les formes légales ajoute le texte, c'est-à-dire que le chef de l'administration locale doit

se faire accompagner des deux conseillers du village où la perquisition a lieu et il doit rédiger un procès-verbal dûment signé par eux.

Relativement à la recherche et à la poursuite des auteurs d'infractions commises dans la commune, deux cas typiques, mentionnés dans la législation communale, méritent d'être signalés pour leur originalité :

Dans l'article 107 de la loi de 1929, il s'agit du cas où, sur le territoire d'une commune, des poteaux et fils télégraphiques sont endommagés et que le coupable n'a pas pu être découvert malgré les recherches de la sûreté locale ; dans cette hypothèse dit le texte, les habitants du village le plus proche du lieu de l'infraction ou ceux de toute la commune sont solidairement responsables et sont tenus de payer tous les frais de réparation.

Le second cas est relatif aux vols commis et aux dommages causés aux confins d'un village (article 106) ; l'auteur de l'infraction n'a pas été retrouvé, mais ses traces ont été constatées aux confins d'un village limitrophe ; le conseil de commune alors saisi, détermine définitivement le montant du vol ou du dommage subi, que les habitants du village contre qui existe une présomption de recel, sont solidairement tenus de verser à la partie lésée. Lorsque l'incident met en cause deux communes voisines, c'est-à-dire lorsque l'infraction est commise dans une commune et que les traces sont constatées dans une autre, leurs conseils de commune respectifs fixent d'un commun accord l'indemnité à payer par la population commu-

nale tout entière ; en cas de désaccord entre les deux conseils, l'affaire est portée devant le conseil administratif du département ou de l'arrondissement dont la décision sur la fixation de l'indemnité est définitive. Mais, si plus tard, l'objet volé est retrouvé, ou si l'auteur du dommage est découvert, la partie lésée doit restituer le montant de l'indemnité qu'elle a reçue.

Ces deux cas de responsabilité collective sont des vestiges du droit coutumier appliqué dans les campagnes albanaises avant l'introduction des codes modernes ; la législation communale s'en est emparé et s'en sert de nos jours afin de faciliter la tâche de la police ; grâce à ce procédé, le service de la police bénéficie en effet de la collaboration des habitants des agglomérations rurales, qui ont tout intérêt, pour échapper à une peine collective, à ce que les coupables soient découverts.

Comme agents de la force publique, les organes de la police communale peuvent être requis par les autorités du service de la gendarmerie nationale (article 97).

Le service de la police, conjointement à celui de la gendarmerie nationale a, depuis sa création, grandement contribué à assurer la sûreté et la tranquillité publiques, même dans les régions les plus montagneuses et les moins accessibles.

CONCLUSION

Avec la législation communale de 1929 a commencé une nouvelle période dans l'histoire de l'administration publique albanaise dont l'évolution n'est pas encore — croyons-nous — arrivée à son terme.

Dans la première partie de cette étude nous avons examiné les organes communaux tels que la loi de 1929 les a définis. Dans la seconde, nous nous sommes occupés de quelques services publics communaux qui, créés *ex nihilo*, sont parvenus à répondre sur place, plus ou moins bien, à quelques nécessités impérieuses des populations du pays. Ces deux parties ont été précédées d'un chapitre préliminaire où nous nous sommes efforcés de dégager les caractères généraux de la commune albanaise.

Il ressort nettement de cet exposé que nos communes ne possèdent pas la plénitude de leur autonomie administrative et financière, telle qu'elle serait pourtant souhaitable dans un pays où la commune est devenue la cellule de l'organisme national.

L'Etat, soit par les pouvoirs qu'il peut exercer sur les organes communaux, soit par l'octroi des subventions qu'il accorde aux communes, soit encore par l'intervention directe des différents départements ministériels, exerce une emprise trop accentuée sur les organismes locaux. Nous avons vu comment le

chef de commune était avant tout un fonctionnaire trop à la dépendance du pouvoir central ; nous avons constaté aussi combien limités sont les pouvoirs des conseils communaux dans l'ordre budgétaire. Les entreprises destinées à pourvoir aux besoins matériels des populations, posant des questions d'argent disproportionnées aux ressources locales, les autorités communales sont toujours appelées à demander l'aide financière de l'Etat, l'intervention de ce dernier est un moyen de gouvernement ; le pouvoir central préfère de beaucoup accorder des subventions aux localités qu'augmenter la part des impôts affectés au budget communal ; il les tient ainsi sous sa dépendance au point de vue financier.

Cette aide, l'Etat en l'octroie pas seulement en allouant des fonds sous forme de subventions, mais encore en prenant en charge, par l'intermédiaire de ses différents départements ministériels une partie des œuvres relevant des organismes communaux. C'est ainsi que tout ce qui concerne l'enseignement dans les communes est réglementé par le Ministère de l'Instruction Publique qui participe aux frais du personnel enseignant que nécessite ce service, les finances locales devant seulement assurer les constructions scolaires, la fourniture des meubles nécessaires au fonctionnement du service et les frais médicaux (1). Il en est de même pour le Ministère de l'Economie

1. Les autorités communales doivent prélever 5 % au moins des revenus communaux pour assurer le fonctionnement de l'enseignement primaire dans la commune.

Nationale qui intervient avec son propre budget pour l'équipement des communes et la création d'œuvres d'intérêt rural.

Que ce soit grâce à l'intervention de l'Etat ou avec leurs propres moyens budgétaires, les municipalités rurales, conscientes des intérêts généraux et permanents des collectivités qu'elles administrent ont donné leurs soins à tout un ensemble d'œuvres d'ordre intellectuel et matériel des plus indispensables aux besoins qui se sont manifestés dans les communes.

Ce sont d'abord les œuvres relatives à l'instruction publique. Conformément à la réglementation du Ministère de l'Education Nationale, les autorités communales ont déployé un effort considérable en vue de l'expansion de l'enseignement public et l'augmentation du degré de culture dans nos campagnes, soit en créant des cours spéciaux (cours du soir) pour les adultes analphabètes retenus dans la journée par les travaux des champs, soit en ouvrant des écoles primaires pour les jeunes de 6 à 13 ans pour lesquels l'enseignement public est devenu obligatoire. Le nombre de ces écoles qui était en 1928-1929 de 529, donnant l'instruction primaire à 37.770 élèves, a atteint en 1938-1939 le chiffre de 652, fréquentées par plus de 56.600 élèves.

Parallèlement à l'œuvre d'éducation nationale, une grande place est faite aux œuvres de groupements de la jeunesse : formation d'associations sportives et créations de conférences pratiques d'économie rurale et sur le perfectionnement des cultures.

Puis viennent les œuvres relevant du domaine des travaux publics d'intérêt économique et rural. En plus de la création et de l'entretien des 700 kilomètres de voirie communale et de la construction d'un nombre considérable de ponts grands et petits, la main-d'œuvre communale, avec l'aide matérielle et technique des services de la direction des Eaux et Forêts a livré à la culture plus de 50.000 hectares de terre, grâce à la construction de canaux irrigateurs et aux travaux d'adduction d'eau (1).

Dans le budget du Ministère de l'Economie Nationale, plus de 2.000.000 de francs-or sont destinés chaque année à l'équipement et à l'amélioration des moyens de travaux agricoles, au défrichement des terres incultes, à la mise en valeur des pâturages et des forêts, au perfectionnement des cultures du blé, du tabac, des olives, du maïs et à l'introduction de nouvelles cultures (coton, soja), à l'amélioration des races animales et à la disparition des maladies contagieuses des animaux et des végétaux.

1. Les plus importants de ces canaux irrigateurs construits à l'aide des prestations communales sont :

Département de Bérat. — Le canal Bérat-Ura Hasan Beut, d'une longueur de 11.099 mètres livrant à la culture plus de 2.000 hectares de terre.

Le canal de Karavastra, d'une longueur de 11.093 mètres permettant la bonification de 1.500 hectares de terre.

Département d'Elbasan. — Dans la commune de Qukes. Le canal de Skroska avec une longueur de 12.780 m.

Dans la commune de Librazhd. Le canal qui passe par les trois villages de Derezh Giravesh, Librazhd d'une longueur de 14.747 m.

Dans l'arrondissement de Lushnja. Le canal de Seimeni d'une longueur de 16.000 m.

Ces subventions du Ministère de l'Economie Nationale sont accordées soit en nature (délivrance de graines ou de plants importés de l'étranger), soit en argent, soit en travaux (fermes-type).

C'est donc par la collaboration étroite de l'Etat et des communes qu'ont pu être accomplies ces œuvres garantissant une meilleure production économique et améliorant sensiblement le sort du paysan albanais.

Malgré tout, il reste encore beaucoup à faire dans nos communes ; des besoins nouveaux se manifestent chaque jour dans le domaine social et économique ; pour les satisfaire une politique communale est indispensable. Il faut concilier les libertés qui doivent être un droit pour les communes et les prérogatives de contrôle qui doivent indiscutablement, pour la protection du crédit public, être maintenues au pouvoir central. L'Etat doit limiter son action envers les collectivités locales tout en prenant des précautions contre les entraînements des pouvoirs locaux. Il faut, d'autre part, accorder aux communes des ressources propres, proportionnées à leurs besoins, afin de rendre autant que possible leurs finances autonomes. Ces personnes morales que sont les communes seraient ainsi responsables de leurs dépenses.

Il faut enfin que le législateur consacre les ententes et les syndicats intercommunaux afin de permettre la création d'œuvres intéressant plusieurs communes ; les charges seraient réduites d'autant.

Terminons cette conclusion en constatant que

l'union de la couronne d'Albanie à celle de l'Italie n'a modifié en aucune manière la législation communale, qui continue toujours à fonctionner d'après la loi du 1^{er} avril 1929.

Vu : Le Président de thèse,
L. ROLLAND.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

- ROLLAND (L.). — Droit administratif. Paris.
- HÀURION. — Droit administratif.
- ROLLAND (L.). — Les rapports entre les particuliers et les services publics. Paris, 1935.
- LAINVILLE (R.). — Le budget communal. Paris, 1941.
- DUPEYRAT (J.). — L'équipement d'une commune rurale, 1932.
- ARNAUD (E.). — La police municipale et rurale et les gardes champêtres. Paris, 1928.
- MAILLARD (G.). — De la participation de l'Etat aux dépenses locales. Thèse Poitiers, 1911.
- TETREAU (J.). — Les entreprises économiques des communes. Thèse Paris, 1935.
- GEROLAMI. (J.). — Etude sur l'organisation et la situation financière des communes de l'Algérie. Thèse Alger, 1912.
- VERRIER (A.). — De la circonscription et des noms des communes. Thèse Lyon, 1893.

Ouvrages généraux sur l'Albanie.

- DEGRAND (A.). — Souvenir de la Haute-Albanie. Paris, 1901.
- BOURCARÉ (J.). — L'Albanie, son avenir économique.
- STAVRI (S.). — Etude sur l'Albanie. Paris.
- SELENICA (T.). — Shqipëria më 1927. Tirana, 1928.
- CHEKREZI (K.). — Albania post and present.
- JARAY (G.) — L'Albanie inconnue. Hachette, 1913.
- GODART (J.). — L'Albanie en 1921. Paris.

Les Journaux officiels albanais.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>Caractères généraux du régime communal</i>	29

PREMIÈRE PARTIE

Les organes communaux.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'organe exécutif (le chef de Commune)</i>	38
Section I. — Nomination du chef de commune.....	38
Section II. — Attributions du chef de commune.....	42
A. Le chef de commune représentant du Pouvoir Central.....	42
B. Le chef de commune agent de la commune.....	44
Section III. — Contrôle et action du pouvoir central sur le chef de commune.....	47
Section IV. — Le secrétaire de commune.....	49
CHAPITRE II. — <i>L'organe délibérant (le conseil de commune)</i>	52
Section I. — Règles de recrutement et de fonctionnement du Conseil de Commune.....	52
I. Composition.....	52
II. Fonctionnement.....	58
Section II. — Attributions et liberté d'action du conseil communal.....	59
1. Objet des délibérations du conseil communal..	59
2. Valeur juridique des délibérations du conseil communal.....	65

DEUXIÈME PARTIE

De quelques services publics communaux.

CHAPITRE I. — <i>Les finances communales</i>	69
I. Les recettes des communes.....	69
II. Les dépenses des communes.....	78
III. Le budget des communes.....	80
CHAPITRE II. — <i>La juridiction communale</i>	86
I. Composition.....	86
II. Compétence.....	87
III. Procédure.....	89
CHAPITRE III. — <i>La police communale</i>	92
CONCLUSION.....	103
BIBLIOGRAPHIE	109
TABLE DES MATIÈRES.....	110

